

691  
2g



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS DISPERSOS  
EN LA CIUDAD DE MEXICO, RECONOCIDOS POR EL ALTO  
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS  
REFUGIADOS (ACNUR)"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
EVA LETICIA ORDUÑA TRUJILLO

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1993

EXAMENES PROFESIONALES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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

## PAGINA

INTRODUCCION .....	1
PRIMERA PARTE. LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO.	
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS .....	9
1. EJEMPLOS EN LA HISTORIA.....	11
2. PERSONAJES FAMOSOS EXILIADOS.....	18
3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACNUR.....	31
4. LA CREACION DEL ACNUR.....	36
CAPITULO II. EL ASILO Y EL REFUGIO .....	42
1. EL REFUGIO.	
1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	48
1.2. El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	55
1.3. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados....	69
1.4. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.....	80
1.5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	81
1.6. La Declaración de Cartagena.....	84
1.7. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y El Pacto Internacio- nal de Derechos Civiles y Politicos.....	90
1.8. La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial.....	93
1.9. El Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica.....	94
1.10. La Conferencia Internacional sobre	

Refugiados (CIREFCA).....	95
1.11. Reunión Internacional de Expertos de Montevideo.....	98
1.12. Análisis de casos prácticos.....	101
1.13. Vigencia de la Convención de 1951.....	108
<b>2. EL ASILO.</b>	
2.1. El asilo diplomático.....	112
2.2. El asilo territorial.....	121
2.3. Disposiciones Jurídicas plasmadas en los instrumentos internacionales.....	122

## SEGUNDA PARTE.. LOS REFUGIADOS EN MEXICO.

### CAPITULO III. LOS ASILADOS Y LOS REFUGIADOS EN MEXICO.

1. El exilio español.....	136
2. El exilio sudamericano.....	145
3. El exilio centroamericano.....	147
3.1. El retorno.....	164

### CAPITULO IV. LA CONDICION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS COMO EXTRANJEROS EN EL DERECHO INTERNO.

1. La Constitución Política.....	173
<b>2. La Legislación secundaria en materia de extranjeros</b>	
2.1. El Código de Comercio.....	179
2.2. La Ley de Nacionalidad.....	180
2.3. Ley Federal del Trabajo.....	182
2.4. Ley Federal de Derechos de Autor.....	185
2.5. La Ley Federal de Educación.....	187
2.6. Ley Reglamentaria del Art. 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.....	188
2.7. La Ley General de Población.....	193
<b>3. La Figura del Refugiado contenida en la Ley General de Población y en su Reglamento.....</b>	<b>200</b>

<b>CAPITULO IV. LOS REFUGIADOS EN LA CIUDAD DE MEXICO</b>	
<b>RECONOCIDOS POR EL ACNUR.....</b>	<b>215</b>
<b>1. Procedimiento de reconocimiento del Status del</b>	
<b>refugiado del ACNUR</b>	
1.1. La entrevista.....	220
1.2. La junta de elegibilidad.....	224
1.3. Las resoluciones.....	226
<b>2. La regularización migratoria de un refugiado.....</b>	<b>228</b>
2.1 Procedimiento de regularización migratoria.....	237
<b>3. Otros trámites .....</b>	<b>238</b>
<b>4. El Imaginario Social y la Dirección General de Servicios</b>	
<b>Migratorios.....</b>	<b>243</b>
<b>5. Los números.....</b>	<b>247</b>
<b>6. Ultimas consideraciones.....</b>	<b>256</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>260</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>269</b>

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene como principales objetivos, el abordar un campo tan poco estudiado como importante: el del Derecho de los Refugiados, así como mostrar la realidad poco conocida de los refugiados que residen la Ciudad de México.

Antes de que comenzara a estudiar el derecho y la realidad del refugio, asociaba la palabra "refugiados" a la subversión y a las ideas y al activismo político contrario al régimen imperante. Al irme adentrando en el estudio y al ir tratando a los refugiados, me di cuenta de que era una idea totalmente falsa. Es cierto que hay refugiados que han sido protagonistas de movimientos de liberación / han tenido una participación directa y concreta en luchas políticas. Sin embargo la mayoría de los refugiados son víctimas pasivas de la violencia, del ejercicio del poder y de las violaciones a los derechos humanos, sobre todo en los últimos tiempos, en que la realidad de los refugiados ha dejado de ser un fenómeno particular para convertirse en masivo.

Los refugiados, al haberse visto en la necesidad de abandonar sus países de origen para salvar sus vidas, se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad en los países receptores, ya que la mayor parte de estos, a su vez, no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer dignamente las necesidades de los huéspedes forzados. La vulnerabilidad de los refugiados se refleja en todos los ámbitos de su vida. El poco interés de los juristas en éste campo motiva un incremento en la vulnerabilidad y la desprotección. Por ello considero importante abordar la situación de los refugiados como tema de este trabajo, ya que

Considero que el ámbito jurídico es fundamental, primero, para proteger sus derechos básicos, y después para elevar la calidad de sus vidas.

Me centro en la situación de los refugiados dispersos en la Ciudad de México, reconocidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por las condiciones tan particulares que han encontrado por parte del gobierno mexicano. El gobierno ha aceptado el trabajo del ACNUR en México y le ha dado todas las facilidades posibles en materia migratoria, a fin de regularizar a los refugiados reconocidos por él. Todas estas facilidades han representado beneficios concretos para los refugiados. Sin embargo, han sido otorgadas en base a funciones diplomáticas realizadas por los funcionarios del ACNUR, sin estar sustentadas en ningún instrumento jurídico. La costumbre ha ido permitiendo, de esta manera, que los refugiados obtengan de forma relativamente fácil un documento migratorio, en base a acuerdos verbales y temporales, sostenidos entre los funcionarios del ACNUR con los de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Servicios Migratorios. La naturaleza de acuerdos verbales, no fundamentados jurídicamente, fue uno de los elementos más fuertes que me motivó a realizar la presente investigación, ya que considero que es de suma importancia sistematizar de alguna manera esta realidad.

Por otra parte, quise abordar éste tema con la intención de demostrar la contradicción jurídica que ha imperado en nuestro país con respecto a los refugiados. Primero, al haber estado ausente la realidad de los refugiados en el derecho interno

mexicano hasta 1970, el gobierno aceptaba y aún más, se ocupaba de una situación que no reconocía jurídicamente. Con la inclusión de la figura del refugiado al derecho interno en 1970, a través de la Ley General de Población, las cosas no cambiaron mucho, ya que el gobierno sigue en la misma dinámica de acuerdos verbales con respecto al trabajo del ACNUR y a la situación migratoria de los refugiados reconocidos por éste.

La tesis está estructurada en dos partes. La primera se refiere a la situación de los refugiados en su contexto universal y la segunda a la que han tenido en México.

Para comenzar a abordar el problema, consideré conveniente hacer una ejemplificación de refugios registrados desde la antigüedad, con el fin de dar una idea general de la naturaleza del refugio.

En el primer capítulo me aboco a ello sin detenerme a profundizar ni en las causas, ni en las condiciones del refugio mismo. Estas referencias históricas son aportadas a manera de fotografías, simplemente para demostrar que el refugio ha existido desde el inicio de la civilización.

El primer capítulo está dedicado también a dar una reseña global del nacimiento y evolución del ACNUR así como de sus funciones. Este es un capítulo que, considero, no necesitó de mayor profundización y espero que cumplirá el objetivo de consistir tan sólo en un punto de arranque. El primer capítulo se podría resumir en las siguientes palabras: los refugiados han existido desde el

inicio de la historia hasta nuestros días. y, el ACNUR es una institución creada por los Estados miembros de las Naciones Unidas en el año de 1950 y tiene a su cargo la tarea de buscar soluciones duraderas para los refugiados, las cuales son, la repatriación o la inserción en una nueva comunidad.

El segundo capítulo está estructurado a su vez en dos secciones. En la primera analizo los instrumentos internacionales más importantes que en materia de refugiados se han hecho, así como los realizados en otras áreas que tienen incidencia con ellos. A través de este análisis pretendo demostrar primeramente que el ACNUR no es una institución apolítica como presume, exponer los esfuerzos que han hecho los gobiernos de los Estados para ocuparse de la figura del refugiado, señalar las definiciones del refugiado contenidas en los diferentes instrumentos internacionales, analizando la evolución de estas definiciones hasta llegar a la más avanzada, que contempla al refugio como un fenómeno colectivo, y dejar claro que la institución del refugio creada a nivel internacional tiene una naturaleza y una regulación jurídica muy especial. Al final de esta sección incluí una serie de historias personales de solicitantes de asilo, a fin de analizarlos a la luz de los instrumentos internacionales y resolver de esta forma si califican como refugiados de acuerdo a qué instrumento y porqué. Consideré importante éste ejercicio, en razón primeramente a alejarme un poco de la abstracción de la figura del refugiado y presentar a éste como al ser con nombre y apellido que es, pero sobre todo, al ser que sufre persecuciones o violaciones a derechos humanos en lo concreto, y también para ver la aplicabilidad práctica de los instrumentos jurídicos. Con ello pretendo quitar la

frialdad propia de la letra de las disposiciones legales y clarificar los diferentes conceptos contenidos en ellas. Concluyo esta sección dando mi punto de vista referente a la vigencia que tiene la Convención de 1951, debido a las fuertes discusiones que se han presentado en torno a ella.

En la segunda sección analizo el asilo como una institución creada y regulada por los países latinoamericanos. El tema central de esta tesis, no son los asilados sino los refugiados. Sin embargo consideré importante el análisis del asilo, primeramente con la intención de exponer de manera clara y precisa la naturaleza del asilo y de esta forma, al tener los conocimientos de ambos, lograr diferenciarlos correctamente, y porque los refugiados en nuestro país tienen como antecedentes la llegada de los asilados. Por ello analizo también en este capítulo la figura del asilado contenida en el derecho interno mexicano.

En el capítulo tercero entro de lleno a la situación mexicana y a la respuesta que el gobierno ha tenido ante los diferentes grupos de exiliados, comenzando con los asilados españoles y sudamericanos para después abocarme a los refugiados centroamericanos, al inicio del trabajo del ACNUR en México y a la respuesta que el gobierno mexicano ha tenido. Este capítulo tiene como objetivo exponer la respuesta que han tenido los exiliados en diferentes momentos de la historia, a fin de demostrar que la recepción y el trato que han recibido de parte del gobierno ha estado determinado por factores políticos y económicos.

El capítulo cuarto está consagrado al derecho interno

mexicano al cual los refugiados, como extranjeros, deben adecuarse. Asimismo, hago una comparación entre los derechos consagrados en la Convención de 1951 y los postulados en el derecho interno, a fin de demostrar que el derecho interno mexicano les confiere a los refugiados que se encuentran en su territorio, como extranjeros, los mismos derechos que la Convención e inclusive en ocasiones les confiere mayores prerrogativas.

En este capítulo analizo de manera especial la Ley General de Población y su reglamento, profundizando en la figura del refugio contenida en ambos ordenamientos. A través del análisis de esta figura intento demostrar que la política migratoria mexicana en materia de refugio es sumamente rígida y legislativamente ejerce un control total.

En el capítulo quinto y último, me concentro en la situación de los refugiados reconocidos y atendidos por el ACNUR en la Ciudad de México. En este capítulo describo la manera en la que los refugiados entran en la esfera de competencia del ACNUR, los programas de asistencia y protección de éste hacia los refugiados, a través de la oficina de Servicios de Representación Técnica y Profesional (SERTEC), la manera de conseguir la regularización de su situación migratoria y la política migratoria del gobierno con respecto a los refugiados. Asimismo expongo mi opinión en torno a las razones que el gobierno ha tenido para no firmar la Convención de 1951 y realizo un estudio de crítica jurídica con respecto a la Dirección General de Servicios Migratorios. En este capítulo aporto los datos estadísticos en materia migratoria de los refugiados reconocidos por el ACNUR.

Llegar a los resultados que presento fue un trabajo arduo y representó una de las tareas que más detenimiento y concentración me exigió en la tesis. Sin embargo fue muy importante para esquematizar la situación actual de manera concreta. Me sirvió también para demostrar aseveraciones hechas de manera ligera a lo largo de todo el trabajo (por ejemplo: los refugiados salvadoreños conforman el grupo más numeroso de los atendidos por el ACNUR en el D.F., las FM3 son las formas migratorias obtenidas en mayor cantidad por los refugiados, etc). Los resultados los puede obtener analizado los informes internos oficiales de SERTEC, que Lourdes Ruiz y Rosario Fojas, miembros del personal, me proporcionaron, lo cual motiva un agradecimiento profundo de mi parte. De la misma manera, agradezco al ACNUR en México el apoyo que en diferentes y numerosos aspectos me brindó, así como a las Comisiones Permanentes de Refugiados por el valioso material que tuvieron a bien facilitarme. Las fotografías de los campamentos, son obra de Aida Luz López. Representan otra forma de expresión de la realidad y "un homenaje a la esperanza inquebrantable de los hermanos refugiados", al decir de ella misma.

Sólo me resta, antes de comenzar a abordar de lleno el tema, hacer votos por que éste trabajo, sea un reconocimiento a los tantos refugiados en la ciudad de México perdidos en el anonimato. El silencio dentro del cual sobreviven es uno de los elementos que más influyen en su desprotección. Realizo ésta investigación con el fin principal, de que sea al menos un murmullo que motive a alguien a interesarse en el tema, y sobre todo, me motive a mí misma en un futuro no lejano, a levantar la voz firme y potentemente en pro de los derechos de los refugiados. Va.

## La esperanza

La gente del pueblo dormía cuando escuchó ruidos estruendosos. "Yo soy el gran dragón", se oyó de repente mientras temblaba la tierra. Todos sabían lo que era. Durante años habían tenido que soportar al ser que ahora los despertaba en medio del sueño, apropiándose de sus pertenencias y obligándolos a someterse a sus deseos. El dragón era fuerte y poderoso. Nadie osaba contradecirlo ante el temor de morir quemado por el fuego que despedía de su boca o quedar aplastado bajo sus enormes patas.

Equis era el joven más bondadoso de los alrededores. Todos lo conocían por su carácter alegre y su deseo de ayudar a la gente del pueblo. Siempre que el dragón aparecía, Equis juraba matarlo la siguiente vez. Sin embargo en la última no dijo nada. A partir de esa ocasión se le vió permanecer largas horas a solas, hasta que un mañana rompió su soledad. Empezó entonces a ir de casa en casa tratando de convencer a la gente de acabar con el gran dragón. "Entre todos podremos matarlo" exclamaba entusiasmado. Y el pueblo comenzó a entusiasmarse con él. Le recomendaron entonces que fuera con el más sabio y viejo de los habitantes a pedir consejo. Equis lo encontró solitario e interrumpiendo su silencio preguntó: "Dime, qué debemos hacer para destruir al gran dragón?". El anciano lo miró por largo tiempo como dudando en responder la pregunta, hasta que al fin dijo: "para matar al gran dragón, deberás clavarle en medio de la frente, una daga de bronce que tenga una inscripción roja. Pero escuchame bien, aunque mates al gran dragón, jamás podrás destruirlo". Equis no entendió qué significaba la última frase del anciano, pero presuroso, se fue a buscar la daga de bronce.

Durante los 15 años que tardó en encontrarla, su deseo de matar al dragón se fue haciendo cada vez más fuerte. Cuando por fin la tuvo entre sus manos, se puso en camino hacia el pueblo. "Hay que encontrar el momento en que no pueda atacarnos", advirtió. Entre todos, vigilaron minuto a minuto hasta que el dragón estuvo profundamente dormido. Equis tomó entre sus manos la daga y entró con lentitud al templo en el que dormía el dragón. El pueblo esperanzado, seguía cada uno de sus movimientos. Equis llegó hasta el dragón para clavarle la daga en medio de la frente. El monstruo se retorció de dolor y después de una larga agonía quedó tendido en el suelo. La multitud luego de un silencio rompió en un aplauso que llenó el templo. Una anciana se separó del grupo y llorando fue a besarle la mano a equis. Este miraba a la gente al tiempo que recibía las aclamaciones. Después comenzó a caminar con la misma lentitud con la que había entrado. Su aspecto fue cambiando paso a paso. Su estatura se agrandaba y el cuerpo de iba llenando de escamas. Al llegar a la puerta, la transformación había sido total. De su boca arrojaba fuego y caminaba con ruidos estruendosos. "Yo soy el gran dragón", se oyó de repente mientras temblaba la tierra.

Eva Leticia Orduña.

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

La historia de la humanidad se ha caracterizado por los "grandes dragones", sistemas que no se destruirán, que presentan grandes diferencias unos de otros, pero que tienen rasgos comunes: las formas de gobierno. El poder. Recurrí al cuento que antecede, no con la pretensión de decir que el poder siempre se presentará como algo negativo para la población, sino para expresar esa fuerza que todo lo puede controlar, ya sea para beneficio o subyugación de los gobernados, pero que tiene a su mando los recursos para hacerse obedecer, para lograr que la población se comporte de determinada manera según los objetivos. Los recursos que los sustentadores del poder utilizan, en diversas ocasiones no constituyen la fuerza física visible. Hay muchas maneras de hacerse obedecer. El sistema jurídico, los medios de comunicación, los recursos psicológicos; son ejemplos de los elementos que utilizan para alienar a la población, y hacer que ésta responda conforme a lo previsto. Claro, que siempre hay individuos o grupos sociales que no responden de la forma planeada. Con ellos se pueden utilizar varios recursos, dependiendo de la esencia de la forma de gobierno y de las características propias de cada caso y de cada grupo o individuo. Algunas veces se recurre a la cooptación por medio de beneficios concretos a los disidentes, logrando que éstos se alinien y se acoplen a las necesidades. Otras se recurre a la represión social obligándolos a quedar al margen de toda incidencia en el sistema. Otras muchas utiliza la represión física.

La historia humana ha estado llena de ejemplos de arrasamiento de pueblos enteros, de asesinatos políticos, de torturas, de encarcelamientos. En todo sistema de gobierno siempre habrá lugar para unos. 'Los otros', los excluidos, muchas veces tendrán que huir hacia otro lado en donde no peligre su vida o su seguridad. Entre esos otros, los excluidos, se encuentran los refugiados, y la historia de la humanidad los ha conocido desde siempre.

## 1.1. EJEMPLOS EN LA HISTORIA

SIEMPRE QUE NOS PASEAMOS PASEAMOS TU Y YO,  
SOMOS TRES:  
TU, YO, Y LA PROXIMA GUERRA

ANONIMO ISRAELI

Al constituir los refugiados una constante en relación al poder, han existido en casi todas las formas de organización a lo largo de la historia. Sin embargo ante la exclusión la humanidad ha tenido también una respuesta. A esa respuesta le ha llamado desde tiempos ancestrales asilo y refugio.

Los países que reciben a los refugiados generalmente lo hacen por no quedarles otra opción. A pesar de ello es digno de reconocer que esta respuesta, aunque muchas veces sea forzada y deficiente, ha permitido que los refugiados encuentren un lugar en donde puedan al menos sobrevivir, mantener las esperanzas y la lucha por una vida mejor. Es decir, ante la destrucción y la muerte que persigue la exclusión, la humanidad ha dado una respuesta de vida y esperanza, a pesar de que en ocasiones, esa vida se manifieste a través de violación a los derechos humanos, de discriminación, de falta de regulación jurídica, de pobreza, de ignorancia y de marginación.

Lo siguiente es tan sólo una muestra de ejemplos concretos que se han registrado sin pretender abarcar todos los casos conocidos: la historia del refugio es la historia paralela de la civilización.

### A) Los hebreos

Según el Génesis, en el principio Dios creó los cielos, la tierra, la luz y la vida terrestre, y al crear al hombre le indicó que podía hacer uso de todo lo que estaba a su alrededor, exceptuando el árbol de la ciencia del bien y del mal y le advirtió que moriría en cuanto comiera de él.

En el principio, el poder, la prohibición y la amenaza. Pero también la rebelión. Los primeros moradores, consciente o inconscientemente se atrevieron a desafiar al poder y sucumbieron ante la tentación de la sabiduría, que a lo largo de la historia ha representado al poder mismo. "Y vió la mujer que el árbol era bueno para comer... y árbol codiciable para alcanzar la sabiduría; y tomó de su fruto y comió ..." (1). "Y al hombre dijo: (Dios): Por cuanto obedeciste a la voz de tu mujer y comiste del árbol de que te mandé diciendo, No comerás de él, maldita será la tierra por amor de ti..." (2). "Y sacólo Jehová del huerto del Edén, para que labrase la tierra de que fue tomado" (3)

En el principio, también, la exclusión.

Para el libro sagrado de los hebreos, la historia comienza con la creación del mundo e inmediatamente después, con el exilio de los primeros moradores. La historia humana para los hebreos, tiene como origen la expulsión del huerto del Edén como un castigo por haber desobedecido una orden del poder máximo. Sin embargo el castigo no es la única razón de esdta salida. Los exiliados no podían permanecer más en aquél lugar al tener conocimiento del árbol de la sabiduría.

Asimismo, en el antiguo testamento se relata que Jehová ordena a Moisés que una vez que el pueblo israelita se instale en

Asimismo, en el antiguo testamento se relata que Jehová ordena a Moisés que una vez que el pueblo israelita se instale en la Tierra Prometida funde seis ciudades destinadas al refugio de los extranjeros inocentes perseguidos. (4)

#### B) Los musulmanes.

La era musulmana también tiene como origen un exilio. Según el Corán, Mahoma habían nacido en la Ciudad de la Meca. Su vida transcurría con tranquilidad mientras se ganaba el sustento como pastor. Estando un día en el Monte Hira, trabajando en el pastoreo, recibió una revelación profética. Comenzó entonces a predicar entre los habitantes, difundiendo los mensajes que había recibido. Sin embargo su predicación fue considerada subversiva y esto lo obligó junto a sus seguidores, a refugiarse "primeramente en Absisinia en el año 615 y por segunda ocasión en Yathreb, luego llamada Medina" (5). "Y es en la fecha de comienzo de este exilio, 15 de julio de 622 en el calendario occidental, que se inicia la era islámica" (6). Mahoma retornó a La Meca, pero es Medina la ciudad considerada como su hogar e inclusive, sus restos son conservados en esta última.

La ética musulmana está llena de conceptos en donde se considera a la hospitalidad como una virtud, como un ejemplo. Tenemos: "En verdad, aquellos que son emigrados y han combatido con sus bienes y personas por la Fe estos son amigos unos de los otros... Si se os pide ayuda por causa de la Fe es deber vuestro ayudarles a menos que hayan combatido con gentes a las cuales estáis ligados por alianzas. Aquellos que han creído y son emigrados y han combatido por la Fe, y aquellos que les han dado

asilo y asistencia. estos son los verdaderos creyentes'' (7).

### C) Los cristianos.

La filosofía cristiana eleva el hecho de dar asilo, a una condición de salvación. En una escena del juicio final, Dios llama a los salvos a la derecha y los bendice diciendo ''...anduve forastero y me disteis alojamiento'' (8). Los justos se extrañan pues no recuerdan haber dado alojamiento a Dios en ninguna ocasión. pero este explica ''... en cuanto lo hicisteis a uno de mis hermanos pequeñitos. a mí lo hicisteis''

Al observar el rango que el asilo tiene en la filosofía cristiana, no es de extrañar que el mismo nacimiento de Cristo se haya dado en un país extranjero, ya que la familia Sacra es obligada a abandonar Egipto ante la amenaza de muerte y la persecución del Rey Herodes. Jesús y María, después de encontrarse con reiterados rechazos a su petición de asilo, encuentran al fin refugio en un pesebre, en donde María se ve precisada a parir.

### D) Los Hugonotes.

Considero que la religión ha sido un medio de manejo social y que el grupo en el poder la utilizará como uno de los muchos elementos necesarios para el control de la población. En ocasiones el grupo en el poder es precisamente el eclesiástico y fundará su fuerza en la religión. Otras estará en coordinación con ella. Otras la tendrá subordinada y otras más -como en los gobiernos comunistas- la relegará con la intención de que intervenga lo menos posible y tenga poca influencia sobre los

gobernados. Pero siempre la tendrá en la mira tratando de utilizarla.

Un ejemplo de esto lo tuvimos con los hugonotes o reformados en Francia, en los siglos XVI y XVII. La reforma religiosa protestante, iniciada en Alemania en el año de 1517, se extendió rápida y fuertemente por Europa, pero es en Francia, en el siglo XVI, en donde toma más intensidad y como reacción, es allí en donde hay más enfrentamientos directos y represión física. En el año de 1572, en la llamada "noche de San Bartolomé" (9), se inició una masacre de reformados en todo el reino francés. Sin embargo hay una tregua en esta persecución, representada a través de un edicto. En 1598 Enrique IV, rey de Francia, que había sido protestante y se había convertido al catolicismo, promulga "el edicto de Nantes" reconociendo formalmente por este medio la existencia de la religión y reglamentando su culto. Eso permitió que el número de hugonotes creciera y tomará más fuerza, por lo que Luis XIV, temiendo por la desintegración del reino, firmó la revocación del edicto, el 18 de octubre de 1685, recrudeciéndose la persecución. Cerca de 200 mil hugonotes tuvieron que salir de Francia (10) a causa de esta persecución a Inglaterra, Holanda, Alemania y los cantones suizos protestantes. Algunos emigraron hacia América del Norte, y otras más, se trasladaron a Sudáfrica partiendo desde Holanda. Este hecho representó un exilio colectivo por causas religiosas.

#### **ED Los Valdenseños.**

Algo semejante, aunque de menos intensidad, sucedió en Italia. El duque de Saboya, Víctorio Amadeo II, promulgó un

decreto parecido a la revocación el edicto de Nantes, provocando con este hecho la represión de los Valdenense y la posterior huida de cerca de veinte mil de ellos hacia Suiza. Sin embargo las cosas en Italia no degeneraron en mayores problemas, sino que se mantuvieron en calma, permitiendo a una gran parte de valdenenses exiliados volver a Italia el 27 de agosto de 1689 (11). Este ultimo hecho es conocido en la historia con el nombre de "la gloriosa repatriación".

#### **F) España.**

En el año de 1492 culminó la reconquista por parte de la Corona Española, de los territorios de la península que los árabes habían ocupado por cerca de 7 siglos. Ante la recuperación del dominio territorial de la península, los españoles iniciaron la expulsión de los Moros y los Judíos que ahí habitaban. La mayoría de los moros emigraron hacia el norte de Africa, mientras que los judíos lo hicieron a Europa continental.

#### **G) Perú.**

Nuestro continente americano ha sido escenario de constantes agresiones y violencia. La conquista fue causa de un exilio histórico en América del Sur, en donde el imperio Inca dominaba la región desde la cordillera de los Andes y la Costa del Pacífico, hasta el Ecuador del Norte y parte de Chile y Argentina del Sur. Aprovechando las luchas interiores entre los Incas y utilizando la superioridad bélica, las tropas de Pizarro lograron dominarlos. A fin de resistir, Manco Inca II, junto con su pueblo, se refugió primeramente en el Cuzco, la capital del Imperio

v luego en Machu Pichu, que se convirtió en una ciudad de refugio del pueblo Inca, ya que se encuentra en la parte más inaccesible de los Andes Centrales, siendo el río Urubamba, el único acceso a esta ciudad.

## 2. PERSONAJES FAMOSOS EXILIADOS

A continuación expondré una serie de ejemplos de personajes famosos, que tienen el común denominador de haber sufrido exilios y de haber sido éste determinante en sus obras y en su vida.

### A) Dante Alighieri.

Es la ciudad de Florencia en el siglo XIII. Las luchas políticas se presentan entre guelfos, defensores del Papa, que a su vez se dividen en "blancos" y "negros", constituyendo estos últimos el grupo más radical, y gibelinos, a favor del poder del Emperador (1). Dante Alighieri, futuro escritor que dará al mundo una de las obras clásicas reconocida en todos los tiempos: "La Divina Comedia" y será considerado además el creador de la lengua italiana escrita, es ahora miembro perteneciente al grupo de los guelfos, localizándose al lado de los "blancos". Es el año de 1300 y Dante es elegido a un cargo popular: se le nombra Prior de la República. A causa de la entrada de los franceses, apoyados por los "negros", más de 600 "blancos" tienen que huir hacia Florencia. Dante entonces es acusado de corrupción, se le confiscan sus bienes y es condenado a ser quemado vivo en caso de volver a Florencia. Inicia un exilio a través de las tierras de la Toscana, Lombardía y Romagna. En el año de 1315, el gobierno de Florencia ofrece a todos aquellos que se han exiliado, la oportunidad de volver a cambio de un acto de contrición. Dante se niega a realizarlo. Es en la época de la estancia en Ravena en donde escribe La Divina Comedia, que lo hará inmortal, y en donde

muere exiliado, en el año de 1321.

#### B) Sun Yat-Sen.

Sun Yat-Sen nace dentro de una familia campesina, cerca de Cantón, en 1866. Es la época de la decadencia del Imperio de la dinastía Manchu. Desde muy joven, empieza una intensa actividad política que lo llevará a ser considerado el padre fundador de su país, la futura República de China. La primera manifestación fuerte de esta actividad la lleva a cabo cuando tenía 18 años, derribando un ídolo del templo de su pueblo. Este hecho es sumamente grave por la implicación religiosa y sagrada que tiene, tan grave, que está castigado con la muerte. Sun Yat-Sen inicia el primero de los muchos exilios posteriores que sufrirá y se refugia en Hong Kong, en donde además estudia medicina.

A la vuelta de los años, vuelve a Cantón y reinicia la lucha. Sin embargo las revueltas por él organizadas fracasan y se ve en la necesidad de volver a huir, esta vez hacia Japón, en donde se establece desde 1895. Por aquél tiempo, la trenza de cabellos era el peñanado impuesto por los Manchús y Sun Yat-Sen se la corta como una manifestación de repudio y protesta hacia la dinastía y hacia la opresión en que estaba el pueblo, convirtiéndola en el símbolo de resistencia antiimperial. Durante 16 años viaja por el mundo difundiendo sus ideas y buscando la solidaridad de las comunidades chinas que había en el exterior, sufriendo no pocos peligros y calamidades, ya que inclusive es secuestrado por la legación de la China Imperial en Londres, y solamente es liberado por el fuerte repudio público.

En 1911, cae la dinastía imperial y es electo presidente. Pero ejerce su cargo por muy poco tiempo, ya que un golpe militar lo obliga a renunciar. Vuelve a verse necesitado de refugiarse en Japón entre los años de 1913 y 1916 (12). En este último año vuelve a su país para reorganizar su partido opositor, que se alía con el partido comunista chino. El 12 de marzo de 1925 muere en su patria de un cáncer generalizado.

### 1.3.3. Ricardo Flores Magón.

Es la noche del 20 de noviembre de 1922 en la cárcel de Leavenworth, en Estados Unidos. Ricardo duerme tras haber recibido la promesa de volver a su patria después de 131 meses de estar recluido en esa cárcel, a causa de sus ideas y actuar político. No lo hará. En medio del sueño, un asesino penetra en su celda y lo estrangula. A la mañana siguiente lo encontrarán muerto, con la cara ennegrecida, las huellas de los dedos en el cuello, cardenales en la cara y en el cuerpo y roto uno de sus dientes. El director de la cárcel declarará que murió de un infarto cardiaco.

Ricardo Flores Magón combatió la dictadura y el capitalismo en México. Fue un anarquista que principalmente a través del periodismo, luchó valerosa y claramente primero contra la dictadura de Díaz y posteriormente contra Madero y Carranza, constituyéndose en uno de los principales intelectuales de la revolución mexicana. Hombre congruente entre su pensar y actuar, utilizó la teoría anarquista, la intelectualidad

periodística y los argumentos y doctrinas jurídicas -era también abogado-, a la par de la acción y el enfrentamiento firme y decidido ante todos aquellos a quienes combatió.

Es el 7 de agosto de 1990. El inicio de la década encuentra en México una dictadura encarnada en el nombre de Porfirio Díaz, que como buena dictadura, se ocupa ferozmente de reprimir cualquier intento opositor. En estas circunstancias nace "REGENERACION", un periódico por medio del cual sus creadores, los hermanos Flores Magón, tratarán de ilustrar a un pueblo sumido en la ignorancia, acerca de las miserables condiciones en que los tiene la dictadura, de sus derechos como ciudadanos mexicanos, de sus capacidades como seres humanos y de la viabilidad de recobrar el país que está en manos de capitales extranjeros.

No es el primer periódico en el que participan. Ya antes habían publicado "El Demócrata", que encaminó sus críticas hacia el sistema judicial y los dueños de la propiedad privada, peor que no tuvo vida mas que de 4 publicaciones, ya que Jesús Flores Magón, uno de los 3 hermanos, fue encarcelado, empezando de esta manera la serie de encarcelamientos que los hermanos sufrirían. Así, después de la primera cárcel, crean "REGENERACION". "Periódico Independiente de Combate", será su lema y dirigirá sus denuncias ya no hacia los efectos de la dictadura, como venía haciendo "El Demócrata", sino directamente hacia Porfirio Díaz responsabilizándolo de la

situación del país. Por medio de este periódico, los hermanos tratan con un estilo claro y retador, de conscientizar al pueblo, denunciando de una manera sencilla las condiciones nacionales y haciendo un llamado a la dignidad y la lucha de los oprimidos. No puede durar mucho tiempo un periódico de este estilo. Antes de cumplir un año de la primera publicación, Ricardo Flores Magón ya está preso. Sin embargo, esta medida no significaría un alto para el espíritu y la foraleza de Ricardo. Al salir de la prisión, renta junto con sus hermanos una revista que se había visto en la necesidad de suspender sus publicaciones por falta de recursos económicos: "El hijo del Ahuizote", vuelven al trabajo político mediante este instrumento.

El país empieza a despertar. Poco a poco se dejan ver las fracturas internas del gobierno, representadas por personas que sueñan con ocupar la silla presidencial, pero no están dispuestas a ningún cambio en la situación del país. La oposición en el resto de los grupos sociales comienza a manifestarse, sobre todo a través del Partido Liberal. Es precisamente a raíz del Primer Congreso del Partido Liberal, celebrado en San Luis Potosí, en el año de 1901, cuando Ricardo Flores Magón sufre un nuevo encarcelamiento, esta vez en la tan famosa como tan temida cárcel de Belén. "El Hijo del Ahuizote", a pesar de todo, sigue publicándose, bajo la dirección de Juan Sarabia en coordinación con Ricardo, que inclusive encuentra la manera de seguir escribiendo desde la supuestamente impenetrable prisión, logrando que salgan a la luz pública sus

artículos. Ricardo sale de la cárcel y como si la dictadura supiera que la represión física en un carácter y una decisión como la de él no hace más que aclarar la causa y fortalecer la lucha, busca otro medio que aplicará además de la fuerza física. La dictadura necesita una medida lo suficientemente enérgica como para detenerlo y parece haberla encontrado en el derecho. Promulga un decreto por medio del cual se castiga a todos los impresores, con 2 años de cárcel, \$5,000.00 de multa y la confiscación de la imprenta. Con todo ello Ricardo no se detiene. Logra al lado de su hermano Enrique juntar la fabulosa suma de \$45,000.00, ganados con el periódico y así, con la compra de 8 imprentas, intentan burlar este decreto mediante la instalación de imprentas clandestinas. Una vez que se descubre el lugar desde el cual se imprime el periódico, huyen hacia otro lado.

Es hasta el momento en que la policía destruye la última, en que optan por el exilio. La realidad los obliga a abandonar su país para seguir la lucha desde el extranjero, pues saben que permanecer en México significa o abandonar sus ideas políticas, o resignarse a morir en manos de la dictadura y cualquiera de ambas cosas representa detener su lucha por el pueblo. De esta manera, en el año de 1904, Juan Sarabia, Ricardo y Enrique Flores Magón, abandonan el país para no abandonar sus ideas de libertad y salen rumbo a Laredo recorriendo varias ciudades de Estados Unidos hasta llegar a Canadá, ya que las autoridades de ambos países mantienen su pretensión de acabar con las ideas que los revolucionarios van esparciendo por

medio de sus periódicos. "... La tiranía nos ha arrojado de nuestra patria obligándonos a buscar libertad en el suelo extranjero... Luchamos por nuestra patria desde el extranjero, porque para esa lucha se nos imposibilitó en nuestro país, y estamos seguros que nuestros compatriotas honrados sabrán justipreciar nuestra conducta. (13) Esto es lo que sale publicado en **"REGENERACION"**, el 5 de noviembre de 1904.

Varias veces son encontrados por las autoridades, que destruyen las imprentas y los envían a la cárcel. Al iniciarse la insurrección nacional en México, en 1910, **"REGENERACION"**, es editado desde los Angeles. Ricardo, ue siempre estuvo convencido de las soluciones radicales, no se conforma con las reformas que piensa traerá la revolución. Por ello intenta formar su propia revuelta. John Kenneth Turner reúne un puñado de hombres y José María Leyva al frente de ellos, toma Mexicali, en donde Ricardo ve ondear las banderas del anarquismo. "Y hasta un Ángel del cielo tendrá que probarnos su pureza antes de confiar en él" (14) habla dicho una vez Jesús cuando los hermanos decidieron fundar **"REGENERACION"**. Pero Ricardo confió esta vez sin pedir ninguna prueba y mucho menos de pureza: confió en los intereses de los Estados Unidos, que ansiaban considerar la Baja California como una parte de la Gran California, ya robada antes al territorio mexicano. Y tiene que pagar caro este error. Cinco meses después ya todos los mercenarios son echados de Mexicali.

Aquellos que estuvieron a la cabeza de la revuelta quedan en libertad, mientras que Ricardo es sometido a juicio y condenado a 23 meses de prisión en la Isla McNeil, en Estados Unidos.

Sin embargo su más larga y penosa cárcel y en donde encontraría la muerte, no se debió a la lucha por la libertad de su patria, sino a un manifiesto publicado en "REGENERACION", en marzo de 1918, en donde sostenía que "los gobiernos y los capitalistas hacen las guerras, empujan a los trabajadores de los distintos pueblos a exterminarse los unos a los otros, para el provecho personal de un reducido número de parásitos (15). "Ya en el borde del abismo, la burguesía quiere jugar su última carta: no se resigna a morir: no puede renunciar a sus placeres y a sus privilegios sacados del sudor y de las lágrimas del pobre, sin dar las últimas dentelladas se dirigen hoy contra Rusia, fuente de donde emanan intrépidas corrientes de rebeldía fecunda" (16)

A razón de este manifiesto, el gobierno de los Estados Unidos, tolerante de la libertad de expresión, siempre y cuando esas expresiones no vayan en contra de sus intereses, condenó a Ricardo Flores Magón a 20 años de cárcel en la prisión de Leavenworth y durante 4 años insinuó que lo dejaría en libertad con la sólo manifestación de arrepentimiento de sus

declaraciones. En 1921, a raíz de que su abogado fuera directamente a Washington a pedir la libertad de Ricardo, el Departamento de Justicia declaró que antes de entrar a discutir el caso necesitaban la solicitud del perdón por parte de Ricardo.

Ricardo entonces escribe a su amigo Nicolás T. Bernal: "Esto sella mi destino. Cegaré, me pudriré y moriré dentro de estas horrendas paredes que me separan del resto del mundo, porque no voy a pedir perdón. ¡No lo haré!. En mis 29 años de lucha por la libertad lo he perdido todo, y toda oportunidad para hacerme rico y famoso: he consumido muchos años de mi vida en las prisiones; he experimentado el sendero del vagabundo y del paria; me he visto desfallecido de hambre; mi vida ha estado en peligro muchas veces; he perdido mi salud: en fin, he perdido todo, menos una cosa, una sola cosa que fomento, mimo y conservo casi con celo fanático y esa cosa es mi honra como luchador. Pedir perdón significaría que estoy arrepentido de haberme atrevido a derrocar al capitalismo para poner en su lugar un sistema basado en la libre asociación de los trabajadores para consumir y producir, y no estoy arrepentido de ello. Pedir perdón significaría que abduco de mis ideas anarquistas, y no me retracto; afirmo, afirmo que si la especie humana llega alguna vez a gozar de verdadera fraternidad y libertad y justicia social, deberá ser por medio del anarquismo. Así pues, mi querido Nicolás, estoy

condenado a cegar y morir en la prisión; mas prefiero esto que volver la espalda a los trabajadores, y tener la puertas de la prisión abiertas a precios de mi verguenza. No sobreviviré a mi cautiverio, pues ya estoy viejo; pero cuando muera, mis amigos quizás inscriban en mi tumba: 'Aquí yace un soñador', y mis enemigos: 'Aquí yace un loco'. Pero no habrá nadie que se atreva a estampar esta inscripción: 'Aquí yace un cobarde y traidor a sus ideas'.' (17). Un año después, Harding, presidente de los Estados Unidos, parecía acceder a la petición de indulto que le hiciera el presidente Obregón. La libertad estaba programada para el 21 de noviembre de 1922. Pero las verdaderas intenciones eran muy diferentes. El gobierno de los Estados Unidos sabía que Ricardo no se detendría mientras estuviera vivo. Toda su vida había sido una muestra de entereza profunda. La noche de la víspera a la libertad, Ricardo es separado de la misma celda que compartía con Librado Rivera, compañero de lucha. Y esa misma noche es asesinado cobardemente mientras duerme solo. El director de la cárcel declara oficialmente, que Ricardo murió de un ataque al corazón.

Flores Magón ha sido calificado en muchas ocasiones de ingenuo, de utopista, de iluso. Sin embargo en las más de esas veces, esta clase de calificativos han servido de excusa para no asumir un deber de lucha y no comprometerse de la manera tan honesta y decidida en que él lo hizo. Flores Magón es un ejemplo de un ser humano convencido de la necesidad y posibilidad de la liberación del pueblo, pero de una liberación real, en donde el pueblo no fuera utilizado para legitimación del poder, sino que constituyera un verdadero colectivo para la realización de cada uno como ser humano. Fernando Benítez escribe acerca de él: "Pagó un precio muy alto por un sueño irrealizable -al menos hasta ahora- y ciertamente en un país de componendas y de claudicaciones éste es un ejemplo que no debe pasar inadvertido" (18). Así es. En la época actual, en que las palabras negociación y concertación son utilizadas tan cotidianamente, el ejemplo de Flores Magón debe estar presente en aquellos que se han comprometido en un cambio real para el pueblo. La concertación no puede ser una respuesta si implica más beneficios para los que más tienen, a cambio del engaño y la pauperización de la mayoría. Flores Magón ha sido calificado de soñador. En realidad lo fue. Sin embargo, por lo general el calificativo es utilizado para restarle valor a su vida y a su obra. Hoy, en el tiempo del aparente fracaso de las utopías es cuando más necesarios son los hombres como él. Y es cuando más ausentes se hallan. Por ello es necesario hacer uso de los ejemplos que hemos tenido de quienes no han claudicado, que no han hecho concesiones cuando éstas representan una traición a sus ideas y principios, que se han mantenido firmes hasta el final y que no han podido ser destruidos. Necesitaron asesinar a Flores Magón para que éste dejara de luchar. Pero el ejemplo ha quedado y no podrá ser destruido: es posible una lucha sincera,

transparente. tenáz. Es posible una lucha verdadera: Flores Magón ha dado la muestra.

#### D) Trotsky.

Este político sufre también el primer exilio estando muy joven, ya que a los 19 años es detenido por su militancia política y deportado a Siberia, de donde puede escapar usando un nombre falso. Estando en el exilio, se encuentra con otro revolucionario exiliado famoso: Lenin. Al volver a Rusia, continúa con su militancia y vuelve a ser detenido e igualmente, exiliado. Esta vez a Tobolsk, de donde se logra escapar hacia Viena, realizando una actividad política muy fuerte ahí, hasta marzo de 1917, en que vuelve hacia Rusia a raíz del levantamiento de San Petesburgo. En el tránsito hacia su patria, es detenido por autoridades británicas, siendo posteriormente liberado a petición del gobierno provisorio ruso. La revolución triunfa y es designado Comisario del Pueblo para las Relaciones Exteriores, y después Comisario del Pueblo para la guerra. En el año de 1924 muere Lenin y empieza una nueva etapa para la revolución y la situación general del país. Trotsky defiende una internacionalización inmediata de la revolución y en noviembre de 1927 es excluido del Partido Comunista. (19) Es enviado a el Turquistán, y posteriormente, reinicia su etapa de exilio, ya que es expulsado definitivamente de la URSS en 1929. Recorre varios países en busca de asilo hasta que el gobierno mexicano encabezado por Lázaro Cárdenas se lo concede, y encontrando además un caluroso alojamiento y protección de parte de los artistas mexicanos Diego Rivera y Frida Kahlo, hasta el 21 de agosto de 1940, año en que es asesinado.

### **E. Sigmund Freud.**

Freud tuvo que sufrir el exilio a causa de una doble persecución. La primera es por motivos raciales, ya que siendo judío tuvo que enfrentar la política genocida del nacionalsocialismo. La segunda persecución tiene sus orígenes en que dicho sistema encuentra su pensamiento y descubrimientos científicos peligrosos para sus intereses.

En 1938, Hitler anexa Austria a su territorio. En ese año Freud tiene 80 años y ha revolucionado ya las teorías tradicionales de la psicología. El 10 de mayo de 1938, empieza una quema de libros en las ciudades y en las universidades alemanas, dentro de los cuales estaban los libros de Freud. Es cuando comienza a recibir varias y reiteradas invitaciones de amigos del exterior para abandonar Austria, pero Freud se niega ya que piensa que dejar su país es traicionarlo. A pesar de ello la decisión de exiliarse tiene que legar ante la grave coyuntura, y después de que su hija Anna es detenida, la casa de la familia allanada, la imprenta de ediciones psicoanalítica clausurada, y considerando que sus hijos vivían en el extranjero, abandona Viena el 4 de junio de 1938 (20) junto con su esposa y su hija. En Londres, lugar en donde se establece continúa con su actividad, publicando libros y atendiendo pacientes, pese a su avanzada edad y los sufrimientos que el exilio implica. El 10 de enero de 1939 termina la atención médica a sus pacientes, muriendo el 23 de septiembre. --

### 3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ACNUR.

A pesar de que como hemos visto, el exilio ha estado presente desde el inicio de la organización humana y que de alguna manera ha tenido la respuesta del asilo, no es sino hasta este siglo en que la comunidad internacional reconoce abiertamente esta constante, y propone la respuesta formal de asistencia, protección y búsqueda de soluciones, esta vez ya, dándole el nombre de "refugiados", a los que se ven forzados a abandonar su país. En 1919, a pesar del problema tan evidente que representaban los refugiados de la 1ª. guerra mundial, la Sociedad de las Naciones no crea ningún mecanismo para enfrentarlo y es hasta el año de 1921, a raíz de una conferencia sobre refugiados, organizada no por la Sociedad de las Naciones, sino por instituciones humanitarias, que la Comunidad Internacional decide en común afrontar el problema de los refugiados por primera vez a través de la Sociedad de las Naciones, que nombra a un "Alto Comisionado para los Refugiados", en la persona del Dr. Fridtjof Nansen (21), que hasta entonces había sido representante de Noruega en la Sociedad de las Naciones y había tenido ya una fuerte experiencia al haber dirigido desde 1919 la repatriación de prisioneros de guerra. A partir de su nombramiento como Alto Comisionado para los Refugiados, Nansen puede canalizar hacia éstos la asistencia brindada por algunos gobiernos y agencias voluntarias y lo que fue muy importante, crea el primer documento formal a través del cual aseguraba la protección a los refugiados que no contaban con algún otro documento. Este documento, llamado "pasaporte Nansen", fue reconocido por los gobiernos de 52 países. La guerra entre Turcos y Griegos da como consecuencia la aparición de nuevos refugiados, y Nansen tiene que ocuparse de una numeroso y

cción repatriación: un millón y medio de griegos fueron trasladados desde Asia menor a Grecia y medio millón de turcos fueron transferidos en sentido inverso. Posteriormente, dirige también la operación de asistencia de cuarenta mil armenios establecidos en Siria, así como la de búlgaros provenientes de la Tracia. (22)

El 10 de enero de 1925, una parte del personal de la Oficina de Nansen es transferido a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que un problema muy fuerte era el referido a los rusos y armenios en busca de empleo. Nansen, sin embargo, queda al margen de los asuntos laborales, para concretar su atención en los jurídicos y financieros. En 1929, ya sesenta mil personas cuentan con trabajo a raíz de esta medida, y la OIT devuelve la responsabilidad completa de los refugiados a la Oficina de Nansen.

En estas circunstancias, reconociendo la importancia y la dificultad de la situación de los refugiados, la Sociedad de las Naciones da al Alto Comisionado un lugar dentro de ésta, sometiendo el servicio de la Oficina a la autoridad del Secretario General de la Sociedad de las Naciones por un período de un año, a partir de 1930. Más tarde se decide formar una oficina que respondió al nombre de "Oficina Internacional Nansen para los Refugiados", era autónoma, contaba con un órgano directivo y comenzó a trabajar en el año de 1931. A partir de 1935 se ocupa de los refugiados que dejaban el Saar, luego de su anexión a Alemania. En el año de 1936 es reconocido internacionalmente el trabajo de la Oficina Nansen, otorgándosele el Premio Nobel de la Paz por su actuación en favor de los refugiados.

En 1933, surgen nuevos refugiados en razón del advenimiento del nacional-socialismo. Estos refugiados estaban constituidos por los judíos no-arios y por los opositores del régimen. Alemania se opone a que el mandato de la Oficina Nansen se extendiera a ellos aduciendo cuestiones de soberanía. Por ello, la Sociedad de las Naciones crea una administración ad-hoc en Londres, operando de manera coordinada con ella y en octubre de 1933, pone frente a esta administración, al estadounidense James C. McDonald, designándolo "Alto Comisionado para los refugiados de Alemania", y dándole el mandato de reasentamiento de todas estas personas que huían de Alemania. En este mismo año, se crea el primer ordenamiento jurídico internacional destinado a los refugiados. Este ordenamiento toma el nombre de "Convención de Ginebra de 1933".

Dos años después McDonald renuncia. En enero de 1936, se designa a Neil Malcolm, como Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones responsable de los refugiados de Alemania, extendiéndose su mandato hasta fines de 1938 e incluyendo bajo éste a los austríacos. La Sociedad de las Naciones reconoce que el problema de los refugiados era mucho más grave de lo que había pensado al principio, así que a fines de ese año la Sociedad de las Naciones decide retirar el mandato de ambas oficinas (la oficina Internacional Nansen para los Refugiados y el Alto Comisionado para los Refugiados en Alemania), y con esto terminan las actividades de ambas a finales de ese año, para crear un nuevo organismo al cual se le transfieren las funciones de ambos. Este nuevo organismo toma el nombre de "Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones" y comienza operar en 1938 teniendo su sede en Londres.

#### **A) Comité Intergubernamental para los Refugiados (CIR)**

Paralelamente, se crea otro organismo para proteger a los refugiados. En 1938 a iniciativa de Roosevelt, presidente Estados Unidos, 21 países deciden crear un organismo con el mandato de ayudar a los emigrantes de los territorios ocupados de Alemania, llamado "Comité Intergubernamental para los Refugiados" (CIR). A partir de 1939, se decide unificar los esfuerzos del Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones y del CIR, designando una sola persona como director de ambos. Durante la 2a. guerra mundial, el Alto Comisionado reduce sus actividades, mientras que las del CIR se acrecientan y extiende su mandato, ya que no sólo se ocupó de los emigrantes de los territorios ocupados de Alemania, sino a "todo aquél que se encontrara obligado a abandonar su propio país en razón de peligrar su vida o su libertad". Esta nueva definición que se comenzaba a utilizar, ampliaba y al mismo tiempo clarificaba el concepto del refugiado, y serviría para fijar las bases de lo que después sería la definición jurídica internacional de la figura del refugio. En 1946 concluye el mandato de la Sociedad de las Naciones y junto con éste, el del Alto Comisionado. En 1947 termina el mandato del Comité Intergubernamental para los Refugiados y es reemplazado con un organismo que se llamará "Organización Internacional para los Refugiados", asumiendo todas las funciones del primero.

#### **B) LA ADMINISTRACION DE LAS NACIONES UNIDAS DESOCORRO Y RECONSTRUCCION.**

Volviendo al año de 1941, nos encontramos con que ante la

preocupación de los países por asistir a las víctimas de los terrenos ocupados, inician la reconstrucción de las zonas destruidas por el conflicto. En noviembre de 1943, 44 gobiernos firman entonces en Washington un acuerdo para crear un organismo responsable de esas operaciones de reconstrucción, al cual dan el nombre de "Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration- UNRRA), que opera en coordinación con el entonces existente Comité Intergubernamental para los Refugiados. El CIR se ocupa de buscar reasentamiento de los refugiados, mientras que el UNRRA de la repatriación. Al término de la guerra el UNRRA asume las funciones de ayudar a las autoridades militares a repatriar a más de 6 millones de personas.

#### C) Organización Internacional para los Refugiados

En 1945, en la Conferencia de San Francisco que creó la carta de las Naciones Unidas, se examina posibilidad de crear una organización para los refugiados, y en febrero de 1946, la Asamblea General encarga al Consejo Económico y Social estudiar el asunto. Estos estudios dan como resultado que el CIR y el UNRRA sean sustituidos con la creación, en el año de 1946, de una agencia especializada de las Naciones Unidas con carácter temporal. Esta agencia toma el nombre de "Organización Internacional para los Refugiados" y comienza a operar en Julio de 1947. Su mandato estado programado hasta el 30 de junio de 1959, pero en realidad termina hasta marzo de 1952. Durante este lapso, asiste a más de 1, 620.000 personas. (23) En el año de 1951, que se pensaba estarían terminadas las operaciones de repatriación, aún quedan miles de refugiados que tienen la posibilidad de lograr

el reasentamiento en algún otro país. Es decir, el problema de los refugiados antes que solucionarse, se ve prolongado.

Al tiempo en que opera la Organización Internacional para los Refugiados, las Naciones Unidas deciden crear otros dos organismos: la Agencia de las Naciones Unidas de Reconstrucción de Corea (United Nations Korean Reconstruction Agency-UNKRA), que opera hasta 1961, y la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente-UNRWA), que actualmente sigue en funciones.

#### 4. CREACION DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

Tras la decisión de las Naciones Unidas, en el año de 1949, de asumir de una manera más directa y profunda el problema de los refugiados, se ofrecen a la Asamblea General de las Naciones Unidas dos posibilidades: confiar la misión a un departamento de la Secretaría de las Naciones Unidas o crear un órgano especial. A propuesta del Secretario General se opta por la segunda. La Asamblea General adoptó esa decisión por estimar que era preferible que el futuro órgano permaneciese lo más alejado posible de las consideraciones políticas con que tenía que enfrentarse la Secretaría de las Naciones Unidas (24). De este modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue creada el 10 de enero de 1951 por un periodo de 3 años.

## A) Funciones del ACNUR

Las funciones que se han conferido al ACNUR, pueden resumirse en la protección a los refugiados, y en la búsqueda de soluciones permanentes a los problemas de estos.

1) Protección. Dentro de este rubro, el ACNUR tiene el mandato de fomentar en los gobiernos de los países implicados en los problemas de refugiados, la adopción de normas internacionales en esta materia, así como la inclusión de los derechos básicos que estas normas internacionales confieren, al derecho interno de cada país a fin de que tengan una real aplicación y cumplimiento. Esto es, debe procurar que los refugiados obtengan los derechos referentes a la educación, salud, residencia legal, etc.

Otro de los aspectos más importantes dentro de la función de protecciones la reunificación familiar. El ACNUR debe hacer todo lo posible, para que los miembros de una familia puedan reunirse, es decir, en los casos en que algún miembro se encuentre aún en el país de origen, en la mayoría de los casos aún peligrando su vida o su seguridad o cuando esté en un tercer país, el ACNUR deberá gestionar la reunión de todos los miembros de la familia, a petición, generalmente, del cabeza de ésta.

Asimismo, el mandato del ACNUR pone especial énfasis en que se haga efectivo el principio de la no devolución de los refugiados a su país de origen o a algún otro en el cual su vida, libertad o seguridad corran peligro.

2) Búsqueda de soluciones permanentes. Esta segunda

función a su vez, se divide en tres aspectos:

- a. Repatriación voluntaria
- b. Reubicación en un tercer país.
- c. Integración en el primer país de refugio.

a. Repatriación voluntaria. Es esta la solución mas deseada al problema de los refugiados, ya que significa la vuelta del refugiado a su país de origen, y dado que es voluntaria, significa formalmente que el refugiado ya no tiene temor por su vida o seguridad y que el respeto a sus derechos está garantizado.

b. Reubicación en un tercer país. Esto significa que el refugiado ha encontrado un tercer país, diferente al de origen y al receptor, que ha aceptado que resida en su territorio y bajo su amparo. Esta solución es la menos deseada, ya que implica alejarse del país de origen hacia otro que muchas veces presenta características distintas a las propias, como un idioma diferente, nuevas costumbres, otro sistema educativo, etc. En México, los países que tienen programas de reubicación para los refugiados radicados en él, son Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

c. Integración en el primer país de refugio. Esta solución significa que el refugiado radicará en el país receptor, buscando en la medida de lo posible adaptarse a todo lo que un nuevo lugar tiene implícito. Esto es, buscará la forma de insertarse en la nueva sociedad, lo cual es muy difícil dadas las características propias de los refugiados, ya que la mayor parte de países

receptores pertenecen a los llamados subdesarrollados. Las situaciones de refugio son tan variadas como las diferentes formas de sociedades. En muchas ocasiones los refugiados se hallan concentrados en campamentos, con la prohibición de abandonarlos. En otras, llegan a un país receptor en el que las costumbres, clima e incluso el idioma son diferentes a los suyos, lo cual imposibilita muchísimo más la integración. Aún cuando las condiciones sean sino iguales, si semejantes a las del país de origen, los refugiados se verán en serias dificultades para lograr una integración, ya que no estarán exentos de inspirar sentimientos xenofóbicos o representar una competencia más en la lucha por las oportunidades laborales, educativas, sociales, de salud, etc. en la sociedad que los recibe.

## CITAS AL CAPITULO I

- (1) La Santa Biblia. Génesis. Cap. 3:6. Editorial Liga Mundial. Estados Unidos. Pág.2.
- (2) Ibid. Cap. 3:17. Pág.3
- (3) Ibidem. Cap.3:23. P.3
- (4) ibidem. Números. Cap.35:25.
- (5) Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo V. Editorial Cumbre. 8a. Edición. México. 1980. P.576.
- (6) Delegación del ACNUR en Italia. ACNUR. 40 años al lado de los Refugiados. Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Italia. 1990. P. 41.
- (7) Hoepli Milano. El Corán. Demme edizioni.. Italia. 1985. P.48
- (8) La Santa Biblia. Op. Cit. Mateo. Cap. 25:35 P.25.
- (9) Delegación del ACNUR en Italia. Op. Cit. P.50.
- (10) Zolberg Aristide R. "International Migrants and Refugees in Historical Perspective" Refugees. Number 91. UNHCR. Geneve. December 1992. P.38
- (11) Delegación del ACNUR en Italia. Op. Cit. P.51
- (12) Diccionario Enciclopédico Quillet. Op. Cit. Tomo IV. P. 222.
- (13) Delegación del ACNUR en Italia. Op. Cit. P.67.
- (14) Flores Magón Ricardo y otros. Regeneración 1900-1918 La corriente más radical de la revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate. Prólogo de Armando Bartra. Editorial Era. Sa. Edición. México. P. 76.

- (15) Citado por Fernando Benítez en Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. Tomo I. Editorial. Fondo de Cultura Económica. Biblioteca joven. México. 1984. P.76
- (16) Flores Magón y otros. Op. cit. P.166, 169 y 170.
- (17) Ibid. P.423 y 424.
- (18) Ibidem. P.434 y 435.
- (19) Citado por Fernando Benítez. Op. cit. P. 96-97.
- (20) Jean van Heijennort. Con Trotsky, de Prinkipo a Coyoacán. Editorial Nueva Imagen. México. 1979. P. 22.
- (21) 20 Questions and Answers about UNHCR. UNHCR. Public Information Service. Geneva. P.5
- (22) Delegación del ACNUR en Italia. Op. cit. P. 79.
- (23) Ibid. P. 90.
- (24) Documento de Información. ACNUR. Ginebra. 1987. P.3
- (23) Ibid. P.4

## CAPITULO II. EL ASILO Y EL REFUGIO

### DISTINCION ENTRE ASILO Y EL REFUGIO

Existen diversas palabras para definir a las personas que abandonan su país de origen. Así, nos encontramos con palabras con diferentes significados, tales como emigrado, refugiado, exiliado, inmigrante, inmigrado, asilado (y con esta asilado diplomático y asilado territorial), etc. Todos estos vocablos tienen como común denominador el que sirvan para designar a sujetos que abandonan su país, sin embargo, la causa que cada uno tiene para hacerlo es la que le da un significado diferente a cada palabra. Es conveniente definir el significado de cada una de ellas para poder entender las diferencias que presentan entre sí. Para ello acudo a dos diccionarios jurídicos:

"1. Emigrado. Del latín emigrare: el que reside fuera de su patria. Es el individuo que ha salido fuera de su país de origen o de residencia con el propósito de residir en otro. En México, el concepto de emigración se encuentra reglamentado en la Ley General de Población (arts. 76 a 80) y se consideran como emigrados "los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero"

CLAUDE BELAIR M (1)

" Emigrado. El que por razones políticas, de seguridad o prestigio abandona su patria y reside fuera de ella, aún en el caso de no tener condena o persecución" (2)

'2. **Inmigrado.** Deriva de inmigrar. Proviene del latín immigrare compuesto por las raíces in que significa 'en' y migrare que significa 'irse', persona que va de un lugar a otro; dicese del individuo establecido en un país por inmigración. En el lenguaje común el término inmigrado se considera como adjetivo y sujeto y se le define como la persona que va de un lugar a otro. La Ley General de Población considera como inmigrado al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (art. 52)''.

J. ALFONSO LUNA STAINES (3)

'3. **Inmigrante.** Del latín immigrare: irse a vivir en un país extranjero con la intención de establecerse en él. Calidad migratoria que, bajo ciertas condiciones puede ser atribuida a un extranjero. La definición de la calidad migratoria de inmigrante se encuentra contenida, por lo que toca al derecho positivo mexicano, en el art. 44 de la Ley General de Población el cual estipula que: inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él en tanto adquiere la calidad de inmigrado'

CLAUDE BELAIR (4)

'' **Inmigrante.** Quien inmigra o se traslada desde su país o desde aquel en el cual se haya domiciliado a otro, para establecerse con caracter prolongado y propósito de trabajar o explotar alguna actividad lícita'' (5)

'4. **Exiliado.** La Academia ha aceptado este neologismo, que empezó a difundirse en 1939, al terminar la Guerra en España. En verdad, por entonces y en años inmediatos, se decía 'exilado'.

Se trata en todo caso de un vocablo superfluo, por emigrado, refugiado o expatriado, según los motivos determinantes de la salida del propio país o de la negativa de retornar a su patria'' (6).

''5. Asilo. Palabra tomada del latín *asylum*, y este a su vez del griego *ásylos*, adjetivo, inviolable; *asylon*, sustantivo, asilo derivado de *sylao*, 'yo saqueo'. En forma figurada significa amparo, protección, favor. Término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza a persecuciones, cárcel o muerte.

Victor Carlos García Moreno (7).

''Asilo. En su enfoque jurídico principal, en el que el vocablo proviene del latín '*asylum*', tomado a su vez del griego, significa refugio sagrado o lugar inviolable, y se utiliza como abreviatura de derecho de asilo'' (8)

''6. Refugiados. Del latín *refugium* y este de *refugere*: huir, escaparse. Personas que, a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones o motivos políticos o del temor de ser perseguidos por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo'' (9)

Refugio. En general asilo, paraje que brinda seguridad personal. Amparo'' (10)

## EL ASILO Y EL REFUGIO

Yo me he referido en el capítulo anterior genéricamente a algunos de ellos añadiendo un vocablo más y llamándolos "excluidos". A quienes me he referido con esta palabra, no ha sido a aquellos que se alejan de sus países voluntariamente, sino a los que se ven forzados a salir temiendo que su vida, su libertad o su seguridad no sea respetada.

La doctrina, la historia y la legislación internacional no siempre han hecho una distinción correcta de cada vocablo, generalmente encontramos confusiones en ellas, ya que muchas veces los utilizan indistintamente para referirse a una misma situación. Los que han presentado mayores problemas han sido los de refugiado y asilado. Considero que esta confusión tiene su razón de existir en la naturaleza que tuvo el asilo en sus orígenes. La primera forma de "albergue" tuvo un carácter eclesiástico, en donde la única razón que se tenía para darlo era humanitaria, protegiendo por igual a perseguidos políticos a delinquentes comunes, o a todos aquellos que por algún motivo tuvieran cualquier clase de persecución. "La palabra asilo, de origen griego, está compuesta de la partícula privativa 'a' y del verbo 'sylaō', capturar, violentar, devastar. Textualmente significa 'sin captura, sin violencia, sin devastación' (11) y la palabra refugio, del latín *refugere* significa amparo o asilo (12). Semánticamente, estos dos significantes tienen el mismo significado, por ello en la antigüedad se usaban indistintamente. Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo estos fueron adquiriendo un nuevo y distinto significado cada uno, determinado por las causas de abandono del país. Primeramente, se fue restringiendo la protección tan sólo a los delinquentes políticos, dejando al margen a los perseguidos por delitos

comunes. De esta manera, se fue consolidando una institución que tomó formalmente el nombre de asilo, y fue hasta el año de 1921, con el nombramiento de un Alto Comisionado para refugiados por parte de la Sociedad de las Naciones, como hemos visto, que se institucionalizó la palabra refugio. La palabra refugio, que primero fue adoptada por la Liga de las Naciones y posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas hasta llegar a la formación del ACNUR, ha evolucionado también por medios legislativos. La palabra refugiado, gracias al ACNUR y sustentada en disposiciones legislativas internacionales, tiene hoy una connotación muy precisa, aplicándose 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" (13)

En Europa, la institución del asilo fue perdiendo fuerza conforme evolucionaba la del refugio. Contrariamente en América, el asilo fue tomando envargadura, dando como resultado la creación de diversos instrumentos jurídicos regionales. El común denominador de todos estos instrumentos es el de dar al asilo una connotación eminente y exclusivamente política. Así, todos ellos hablan del asilado como un "delincuente político" (Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933, Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954) o como un "perseguido por delitos comunes conexos con los políticos" (Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939)

14). Con el estudio tanto de los instrumentos americanos sobre asilo y la definición de refugiado propuesta por el ACNUR, podemos hacer la primera gran distinción entre estas dos palabras. La palabra refugiado, como hemos visto, se aplica a los perseguidos por motivos a) de raza, b) religión, c) nacionalidad, d) pertenencia a determinado grupo social y e) opiniones políticas, mientras que la palabra asilado se aplica exclusivamente por motivos políticos. El refugio puede ser concedido por cualquiera de los 5 motivos antes mencionados y el asilo sólo por uno. Puede decirse que el refugio es el género y el asilo la especie. Ahora, otra diferencia es que el refugio puede ser concedido a aquellas personas que se consideren perseguidas y el asilo se condiciona en casi la totalidad de los instrumentos regionales a que el solicitante haya realizado "delitos políticos".

Una vez mencionada la diferencia existente entre el refugio como género y el asilo como especie, comenzaré a analizar cada uno de manera separada para tener un conocimiento concreto de la naturaleza de los mismos. El análisis del refugio lo haré a través de los diversos instrumentos jurídicos internacionales que se han suscrito en esta materia y de los que tienen incidencia directa en ella.

El análisis del asilo lo realizaré en base a su fundamentación doctrinal, comprendiendo dentro de ella la legislación existente.

## 1. EL REFUGIO

### 1.1.. LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 y aunque por su naturaleza de declaración, al ser adoptada no tuvo carácter coercitivo, sino que fue una manifestación de los Estados miembros de las Naciones Unidas; por la importancia que ha tenido desde su nacimiento hasta la fecha, los principios en ella plasmados se han convertido en postulados que la mayor parte de los Estados reconoce sin discusión. "Actualmente la doctrina sostiene casi por unanimidad que la Declaración es un instrumento normativo que crea obligaciones legales para los Estados miembros de la ONU. La disputa sobre su carácter legal, en caso de existir, no se refiere a su falta de fuerza obligatoria. El desacuerdo se reduce a saber si todos los derechos proclamados tienen fuerza obligatoria y en qué circunstancia" (15). Desde que fue adoptada hasta la fecha, la Declaración ha ido tomando cada vez más valor, llegando a la situación actual cuando el invocar los Derechos Humanos plasmados en ella, cobra una importancia condenatoria y a veces mucho más coercitiva que la gran mayoría de Pactos, Convenciones y Acuerdos Internacionales. Podemos constatar esto claramente con el hecho de que "los Estados que violan sus disposiciones, más que negar valor a la Declaración por la autoridad de sus preceptos, rechazan las acusaciones de que son objeto" (16).

Los preceptos plasmados en ella se han ido introduciendo al

ius cogens lo cual les ha dado suma trascendencia y ha servido de pauta para infinidad de disposiciones internacionales sucesientes. En referencia a su carácter de ius cogens, el Dr. Gros Espiell opina: "Pese a que la Declaración Universal no es un Tratado sino un texto adoptado mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se entiende actualmente, por múltiples razones que no es del caso exponer ahora, que sus principios y normas son jurídicamente obligatorias y, lo que es más aún, que el respeto de los derechos que proclama, es un deber impuesto por ius cogens. Ello implica, en el derecho internacional actual, de acuerdo con el criterio afirmado por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que todos los tratados violatorios de ese caso de ius cogens son nulos. Los países latinoamericanos votaron todos a favor de la Declaración Universal de 1948 y también lo hicieron afirmativamente con respecto a la resolución de la Conferencia de Teherán (1948) que proclama la obligatoriedad jurídica de respetar la Declaración Universal" (17)

La Declaración es una clara exponente de la corriente iusnaturalista, reconociendo derechos a los seres humanos por el simple hecho de existir, independientemente de que les sean reconocidos o no por las leyes, resultantes siempre de ideologías del grupo en poder. De esta forma, recoge en su preámbulo consideraciones referentes a la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de los seres humanos. Es importante señalar que esta Declaración hace referencia al fenómeno de la rebelión dándole el carácter de "supremo recurso", y hace la advertencia de que los derechos humanos deben asegurarse y protegerse con el fin de que el hombre no se vea obligado a hacer uso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

La Declaración, al ser dirigida a la humanidad completa, rige por supuesto para los refugiados, quienes tienen derecho a que se les reconozcan y respeten todos los derechos que en ella se postulan. De esta manera, se les reconocen el artículo 1 la naturaleza de libertad e igualdad en la que nacen; en el artículo 3, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, en el 4, la prohibición a ser sujetos de esclavitud, en el 5 a tener una personalidad jurídica; en el 7 a la igualdad ante la ley; en el 8 el acceso a la justicia. El artículo 9 es de particular relevancia para los refugiados, ya que proclama que nadie podrá ser arbitrariamente detenido ni **desterrado**, derecho que de entrada no se les respeta, puesto que aunque en la mayoría de los casos, no sufren un destierro formal, es decir, individualmente declarado por su gobierno, de hecho cada refugiado es un desterrado de facto.

Siguiendo con los derechos proclamados, los artículos 10, 11 y 12 se refieren a la seguridad jurídica de los individuos, señalando en el 10 el derecho a ser oídos en juicio por los tribunales, el 11 la presunción de inocencia mientras no se compruebe la culpabilidad y, el 12 la irretroactividad de las leyes, ya sean nacionales o internacionales.

El artículo 13 merece también un alto en mis comentarios, ya que se refiere a la libertad de circulación, expresando que "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado". Este derecho en el caso de los refugiados a menudo es violado por los países receptores, quienes muchas veces imponen restricciones a la libertad de circulación generalmente mediante medidas migratorias.

México es una muestra de ello, ya que el reglamento a la Ley General de Población, dispone que la Secretaría de Gobernación señalará el sitio en el que el refugiado debe residir, y el artículo 9 de la Constitución Política, expresa como una limitante a la libertad de movimiento las medidas referentes a migración que tomen las autoridades competentes. Este derecho de circulación también se ve violado en el caso común de que los refugiados sean enviados a campamentos cerrados o semicerrados en los que deben permanecer, debiendo obtener autorización para salir de ellos, por el tiempo y al lugar permitido. En el segundo párrafo, del mismo artículo 13, señala que "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a él". La violación a este párrafo es también inherente a los refugiados, ya que ellos no pueden regresar a su país sin que peligre su vida, libertad o seguridad.

El artículo 14 eleva el derecho de asilo a un rango fundamental y universal, ya que en él se dispone: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él cualquier país".

El artículo 15 expresa un derecho al cual los refugiados no tienen acceso en la práctica, ya que se trata del derecho a contar con una nacionalidad, y siendo la protección de un gobierno inherente a la nacionalidad, la característica esencial que da vida a la figura del refugio es precisamente la carencia de la protección y representación gubernamental. En este mismo sentido, el párrafo segundo del mismo artículo dispone que "A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". En cuanto a la primera parte, se observa a

simple vista que los refugiados son objeto de privaciones arbitrarias de la nacionalidad de hecho, ya que al verse forzados a abandonar su país y la protección de su gobierno, se les está privando arbitrariamente de su nacionalidad. Asimismo, la segunda parte se ve a menudo violada, dados los numerosos casos de los países en los que es sumamente difícil para un refugiado obtener la nacionalidad del país receptor y en los que es imposible hacerlo.

El artículo 16 reconoce a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad, particularizando el consentimiento de los futuros esposos como indispensable para contraer matrimonio, y el derecho de todo ser humano a formar una familia, en la que formalmente disfrutarán de derechos iguales. Lo mismo sucederá en caso de disolución del matrimonio.

La siguiente serie de artículos, comprendidos del 17 al 21, son derechos políticos. En el 17, como vimos anteriormente, se proclama el derecho a la propiedad privada, ya sea individual o colectiva, y se especifica que nadie podrá ser privado arbitrariamente de ella. El artículo 18 consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, el 19 la libertad de opinión y expresión, el 20 la libertad de reunión y asociación pacíficas, el 21 el derecho a participar en el gobierno de su país "directamente o por medio de representantes libremente escogidos", la libertad de acceso a las funciones públicas, las elecciones periódicas por sufragio universal y voto secreto.

El artículo 22 señala el derecho a la seguridad social.

El 23 el derecho al trabajo, al salario igual por trabajo igual, a la remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure al ser humano y su familia una existencia digna y el derecho a fundar sindicatos.

En el artículo 24 se marca el derecho al descanso y a las vacaciones pagadas.

En el 25 se plasma el derecho a una vida que asegure al individuo y a su familia la salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales, así como el derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y vejez. El segundo párrafo de este artículo contiene el derecho a cuidados y asistencia especiales necesarios durante la maternidad y la infancia.

El artículo 26 se refiere a la educación, mencionando que esta debe ser gratuita, por lo menos la instrucción elemental, que deberá ser, además, obligatoria.

El artículo 27 establece el derecho a la participación en la cultura, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios de él. Protege también la propiedad intelectual, científica, literaria y artística.

El artículo 28 define el orden social internacional como necesario para hacer efectivos los derechos proclamados en la Declaración, estableciendo esto como un derecho para cada persona.

El artículo 29 hace referencia a los deberes que tiene

cada ser humano con respecto a la comunidad, y las restricciones de los derechos anteriores, los cuales sólo podrán estar sujetos a lo establecido por la ley, con el fin de asegurar el cumplimiento y respecto de los mismos derechos con respecto a los demás integrantes de la comunidad, especificando que en ningún caso estas restricciones podrán ser ejercidas en oposición a los propósitos y fines de las Naciones Unidas.

Finalmente, el artículo 30 hace incapié en que ninguna de las disposiciones anteriores podrá entenderse como autorización para ningún estado para realizar actividades tendientes a suprimir derechos libertades proclamados en la misma Declaración.

Tras haber analizado los derechos contenidos en la Declaración, podemos deducir que el cumplimiento significaría la supresión de la totalidad de los conflictos en el mundo. Reforzando este comentario está la cita del Doctor Gros Espiell al decir: "la Declaración de Derechos Humanos es una interpretación auténtica de los postulados de la Carta, que ha sido calificada por la Asamblea General "como un ideal común por el que todos los Pueblos y Naciones deben esforzarse" (18). Desgraciadamente, los postulados de esta Declaración no sólo no se han cumplido, sino que conforme va pasando el tiempo la realidad va mostrando que se intensifican las violaciones de ellos en la mayoría países del mundo.

## 1.2. EL ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

El documento que da constitución formal y jurídica al ACNUR, es el "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", adoptado a través de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de fecha 14 de diciembre de 1950. Por medio de este estatuto, se señalan las características, funciones y organización del ACNUR.

En el capítulo I, se establecen las funciones del ACNUR, pudiendo dividirlas en dos grandes grupos. El primero es en relación con la protección y el segundo se refiere a la búsqueda de soluciones duraderas. El primer párrafo de dicho artículo postula: "1. 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, ayudando a los gobiernos y con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales". Es decir, en este párrafo, tras declarar los sujetos a quienes irá dirigido el trabajo del ACNUR -o sea, los refugiados que reúnan las condiciones previstas-, señala claramente las funciones de éste. Con respecto a la función de la protección, Galindo Vélez comenta: "Básicamente se trata del desarrollo y aplicación de lo que se llamó en aquél entonces protección política y jurídica a los refugiados por parte de

entidades internacionales, cuyos objetivos fueron llenar el vacío de la falta de protección nacional, y buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados. Bajo las Naciones Unidas la protección política y jurídica ha pasado a llamarse protección internacional'' (19)

El párrafo 2 contiene las características de la función de protección, al mencionar que ''2. La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitario y social y por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados''. A pesar de que enfáticamente, desde la constitución del estatuto y a todo lo largo de la historia del ACNUR, este ha proclamado su carácter completamente apolítico, es importante señalar que esto no puede ser real, principalmente, porque las actuaciones de los organismos internacionales son ya de entrada condicionados por hechos políticos y además, por la naturaleza de los sujetos a quienes va destinado su mandato. Mucho se ha pregonado que apesar de que las causas que generan el exilio y el refugio, son eminentemente políticas, la protección y asistencia no lo son. Sin embargo la labor del ACNUR en los países está condicionada a las políticas internas de cada uno de ellos, por lo que la protección y la asistencia también lo están.

Un ejemplo reciente es el relativo al retorno de los guatemaltecos en nuestro país: en el presente año, los refugiados asentados en los campamentos del sureste establecieron como una de las condiciones para regresar a Guatemala, que el retorno fuera colectivo y organizado. Este requerimiento constituye un hecho político: los refugiados querían regresar juntos propugnando por su seguridad, ya que sería mucho más notable cualquier agresión por parte del ejército al grupo, que

si la sufrirían personas determinadas o aisladas. Para Guatemala también representaba un hecho político por la imagen internacional que daría un grupo tan numeroso de retornados, y porque estaría también obligada a garantizar condiciones mínimas de seguridad y de vida a los retornados, ya que la opinión pública nacional e internacional tendría más identificado a un grupo numeroso, que a personas que pudieran sufrir violaciones sin que la noticia trascendiera. Igualmente, para el gobierno mexicano representaba un hecho político, en razón a la colaboración o no colaboración con el guatemalteco y dijo que no podían regresar todos juntos porque no había suficientes camiones para transportarlos. A los refugiados no les importaba regresar así fuera caminando pero juntos. En estas dos posiciones tan encontradas el ACNUR debía tomar partido y pronunciarse por alguna de las dos opciones. Sin embargo, en cualquiera de las dos que lo hiciera, estaría tomándose una posición política. Y optó por la primera, apoyando al gobierno mexicano.

Continuando con la letra del Estatuto, los párrafos 3, 4 y 5 señalan que el Alto Comisionado estará sujeto a la Asamblea General y/o al Consejo Económico y Social: "3. El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social". "4. El Consejo Económico y Social podrá decidir, después de oír el parecer del Alto Comisionado en la materia, la creación de un Comité Consultivo en asuntos de refugiados, que estará compuesto de representantes de Estados miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo atendiendo al interés que demuestren por la solución del problema de los refugiados y su devoción a esta causa". "5. La Asamblea General examinará nuevamente, a más tardar en su octavo

periodo ordinario de sesiones, las disposiciones relativas a la Oficina del Alto Comisionado, a fin de decir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953'' Con esta última disposición podemos ver que al momento de crearse del ACNUR, no se tenía contemplada una vida permanente de este, sino que se creó para dar solución inmediata a los problemas concretos de refugiados ocasionados por la segunda guerra mundial.

En el capítulo II, se establecen de forma más explicitada las funciones del ACNUR. El párrafo 6 es otro ejemplo de mi comentario anterior acerca del carácter temporal del ACNUR, ya que al señalar la competencia que este tendrá, por medio de la definición de la figura del refugiado, establece como condición para la determinación de esta elementos cronológicos: ''6. El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:

a. i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de Octubre y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Respecto al primer párrafo de este artículo, el 1) del apartado A., puede observarse que el ACNUR reconoce los esfuerzos y trabajos realizados con anterioridad a su creación, dándole valor al reconocimiento de aquellos refugiados hechos en virtud de ordenamientos anteriores, que si bien fueron dictadas en función a problemas específicos que protegían a grupos particularizados de refugiados en cada caso, fueron antecedentes importantes que permitieron la creación del ACNUR, y por consiguiente, de

su Estatuto.

Así está señalado también en el manual de procedimientos: "La precedente enumeración tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores" (20)

En el siguiente párrafo, el 11) del mismo apartado A., se logra un avance cualitativo en la protección de los refugiados, al darse la primera definición internacional, estableciendo las bases para su reconocimiento. Si bien, como dije anteriormente, esta definición obedecía a aspectos cronológicos y estaba determinada por ellos, el haber establecido una serie de elementos que sirvieran de guía para reconocer a los sujetos necesitados del trabajo de ACNUR, ha servido de punto de partida en todos los ordenamientos que se han dictado con posterioridad, añadiendo a esto el hecho de la obligatoriedad que significa para los Estados miembros de las Naciones Unidas. De esta manera, tal definición podrá ser adoptada por el ACNUR en favor de los refugiados que se encuentran en el territorio de cualquier país miembro de las Naciones Unidas, independientemente del hecho de que tal país sea o no parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. A los refugiados protegidos por el mandato del ACNUR, se les suele denominar "mandate refugees"

La definición contiene cinco supuestos fundamentales:

1. El primero es el carácter temporal que ya antes comenté, a saber que el ACNUR tendrá competencia respecto a

cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 10 de enero de 1951...

2. El siguiente engloba un elemento de carácter objetivo y otro de carácter subjetivo, ya que hace referencia a **"fundados temores"**. Es decir, combina un estado de ánimo personal, como el temor, con el hecho de que este temor debe ser **fundado**, o sea, tener una referencia concreta en el mundo real, en una situación que puede en un momento dado comprobarse. El refugiado no sólo debe expresar su temor, que no necesitaría prueba alguna ya que es un elemento interno no sujeto a discusión, sino que debe dar testimonio de que ese elemento interno, está condicionado por una situación externa del lugar y del momento concreto en el que vive. En la actualidad el ACNUR aún recurre a esta definición para hacer el reconocimiento de los refugiados. En una entrevista para reconocimiento, una persona que pretende obtener el estatus de refugiado, debe expresar su temor de encontrarse en peligro su vida, pero debe señalar también elementos suficientes para demostrar que ese temor tenía una referencia real en un momento, modo y lugar determinado. El **"fundamento"** del temor obedece a la coyuntura propia del lugar del cual proviene el refugiado.

El temor fundado de ser perseguido, debe tener como base alguno de los siguientes motivos:

- 1) raza,
- 2) religión,
- 3) nacionalidad u
- 4) opinión política.

Una vez especificados los elementos que conforman la figura del refugiado, el Estatuto procede a enumerar las llamadas "cláusulas de cesación", es decir, los casos en los cuales el ACNUR dejará de tener competencia con respecto a determinados refugiados.

Los incisos a), b) y d), se refieren a las repatriaciones voluntarias, o sea, a la decisión espontánea y personal por parte del refugiado, de regresar al país de su nacionalidad, o en el caso de aquellos que no tienen nacionalidad, de aquél país en el cual habían establecido su residencia habitual, por considerar que han desaparecido las causas por las cuales tuvo que salir, y puede volver a acogerse a la protección que su gobierno había dejado de otorgarle. Esta es por definición la solución duradera más deseable, ya que presupone que el antes refugiado vuelve a incorporarse dentro de una sociedad amparado por la protección de un gobierno, siendo esta sociedad la de origen.

El inciso c), hace mención de la inserción en una nueva colectividad y de la protección del país otorgante de refugio. La protección del ACNUR, se establece con la finalidad de suplir la protección que el gobierno de cada país debe a sus nacionales. Los refugiados, al no ser extranjeros comunes y corrientes con la representación y protección de su gobierno, reciben la protección de un organismo internacional que busca suplir aunque sea de una forma mínima, la protección que debían recibir de su gobierno en circunstancias habituales los extranjeros. Sin embargo, cuando ese refugiado goza de la protección de otro gobierno al adquirir una nueva nacionalidad, ya no tiene sentido la protección del ACNUR, porque cuenta con la de un gobierno.

De este hecho, Goodwing-Gill opina: "in the case of acquisition of a new nationality, however, the individual must also enjoy protection in virtue of that status. The new nationality must be effective, in that at least the fundamental incidents of nationality should be recognized, including the right to return and residence in the state" (21)

Los incisos e) y F) también se refieren al regreso al país de origen pero varía la naturaleza de éste, en razón de que ésta no es netamente voluntaria, emanada de una decisión interior del refugiado; sino de las circunstancias externas de su país de origen o del cual había establecido su residencia.

Este supuesto debe ser interpretado de una manera muy cuidadosa y ha sido aplicado por el ACNUR en muy pocos casos. El haber desaparecido las circunstancias que motivaron el refugio puede ser ejemplificado con el hecho de la sustitución de una tiranía por un régimen democrático. Sin embargo este supuesto no se aplica inmediatamente hayan desaparecido las circunstancias formalmente. Por lo general es necesario que transcurran años para aplicar esta cláusula. El ACNUR debe constatar que el cambio es real. Este hecho es muy peligroso, ya que es muy difícil definir cuándo han desaparecido las circunstancias que motivaron el refugio si esta definición es hecha por una persona diferente al refugiado. Es este otro ejemplo de que la figura del refugio tiene una connotación política, ya que la definición de desaparición de las causas, puede ser completamente opuesta si corre a cargo del gobierno otorgante del refugio, del provocante de este, de los refugiados, de las Organizaciones No Gubernamentales, del ACNUR, etc.

Una excepción a esta cláusula nos la da el Manual de Procedimientos: "...versa sobre el supuesto especial de una persona que ha sido objeto de persecuciones anteriores graves y que, por lo tanto, no perderá su condición de refugiado aún cuando hayan ocurrido cambios fundamentales en su país de origen. La remisión al párrafo I de la sección A del artículo 1 indica que la excepción se aplica a los refugiados amparados por instrumentos anteriores a la Convención (statutory refugees). En la época en que se elaboró la Convención de 1951, estos refugiados constituían la mayoría. No obstante, la excepción refleja un principio humanitario más general que puede aplicarse también a otros refugiados, además de los amparados por instrumentos anteriores. A menudo reconoce que no cabe pensar que una persona que ha sufrido -o cuya familia ha sufrido- atroces formas de persecución considere su repatriación. Aunque haya habido un cambio de régimen en su país, ello no siempre acarrea una total modificación de la actitud de la población ni, a causa de sus pasadas experiencias, del estado de ánimo del refugiado. (22)

Habiendo analizado la fracción A del artículo 6, continuamos con la fracción B del mismo, que amplía la definición contenida en la fracción A para establecer la siguiente: "6. El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a: ... B. cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al

país donde antes tenía su residencia habitual”.

En el artículo 7 se contienen las cláusulas de exclusión, o los elementos para considerar que una persona no merece o no necesita la protección del ACNUR.

“7. Queda entendido que la competencia del Alto Comisionado definida en el presente párrafo no comprenderá a una persona:

a) Que tenga más de una nacionalidad, a menos que se den en ella las condiciones fijadas en el precedente párrafo 6 con respecto a cada uno de los países de los cuales sea nacional”. Es decir, que en todos y cada uno de los países de los cuales sea nacional, haya tenido fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, nacionalidad, religión u opinión política y a causa de dichos temores no pueda o no quiera volver a ninguno de esos países.

“b) A la cual las autoridades competentes del país en que haya fijado su residencia reconozcan los derechos e impongan las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país”. En este supuesto se prevé la situación de una persona que aunque no haya recibido la nacionalidad del país de refugio, el tener las mismas obligaciones y derechos de un nacional lo coloca en una situación en la que no requiere la protección internacional, ya que aun cuando de derecho no cuenta con la nacionalidad del país receptor, de hecho se le reconocen los derechos y obligaciones que si los tuviera.

El Manual de Procedimientos aclara un poco este supuesto: "No hay una definición precisa de los « derechos y obligaciones » que constituirán motivo de exclusión con arreglo a esta cláusula. Se puede decir, sin embargo, que es aplicable la exclusión si la condición de una persona está en gran parte asimilada a la de un nacional del país. En particular, debe gozar, al igual que un nacional, de plena protección contra la deportación o expulsión" (23).

"(c) Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas". La UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East -Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente), es un ejemplo de este supuesto. Los refugiados que reciban protección de este organismo, estarán excluidos de la protección del ACNUR.

Anteriormente, organismos distintos del ACNUR, se contenían en este supuesto. Esta protección o asistencia la proporcionaba el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea y actualmente la UNRWA. Este organismo es el único que cabe dentro de este supuesto. Las razones principales de excluir de la protección del ACNUR a los refugiados que reciban protección de este organismo, es por una parte el interés de no duplicar esfuerzos, y por el otro lado, se encuentra un motivo de carácter político que expresa Goodwing-Gill: "The competence of the High Commissioner in the political issues surrounding the Palestinian question was once thought incompatible with the proclaimed non-political character of UNHCR's" (24).

El siguiente inciso se aplica a las personas que por haber cometido determinado delito, aunque se encuentre necesitada de la protección del ACNUR, se le considera no merecedora de ésta. Dichas personas son:

''d) Respecto a la cual existen motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo VI del Estatuto del Tribunal Militar Internacional aprobado en Londres o en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre''. Este inciso se aboca a las personas que hayan cometido delitos graves de orden no político, de guerra o en contra de la humanidad.

El primer supuesto, referente a los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición, caben los delitos de orden común, es decir, los cometidos en violación al derecho interno de cada país de connotación no política. El Manual de Procedimientos no ilustra en cuanto a la razón que se tuvo en la época de la redacción del Estatuto, para incluir la presente cláusula: ''Los instrumentos internacionales anteriores a la guerra que definían las distintas categorías de refugiados no contenían ninguna disposición para la exclusión de los delincuentes. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial se elaboraron por primera vez disposiciones especiales para excluir del numeroso grupo de refugiados que entonces recibían ayuda a algunas personas a las que no se consideraba dignas de protección internacional'' (25). Este es otro punto muy delicado, tomando en cuenta los diversos ordenamientos de cada país, en los

cuales se define de diferente manera a los delitos. Habrá que poner cuidado extremo en utilizar esta cláusula.

En el segundo supuesto, referente a los delitos especificados en el artículo VI del Estatuto del Tribunal Militar Internacional, quedan comprendidos tres grupos, que en el citado Estatuto se califican como 'crímenes', estos son: 1) contra la paz, 2) de guerra y 3) contra la humanidad. Este instrumento contiene definiciones generales que sirven para calificar los crímenes por los cuales opera la presente cláusula.

Finalmente, se encuentran los delitos contenidos en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que son nuevamente los delitos comunes y los actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Este último supuesto abarca a todas aquellas personas no dignas de protección, que por algún motivo no estén incluidas en el segundo supuesto.

Las cláusulas de exclusión y de cesación son catalogadas de la siguiente manera: "there are four sets of circumstances in which refugee may be lost or denied: 1) by reason of voluntary acts of the individual; 2) by reason of change of circumstances; 3) by reason of protection accorded by other states or international agencies; and 4) in the case of criminals or other undeserving cases (26).

El siguiente artículo, se refiere a los medios por los cuales el ACNUR deberá procurar la protección de los refugiados:

"B. El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de

los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado..."

Los puntos giran en torno a adopción de medidas legales, representadas por tratados, convenios, acuerdos, etc. entre los gobiernos y el ACNUR, que brinden a los refugiados garantías mínimas de seguridad y protección, y en torno a la coordinación y contacto entre instituciones intergubernamentales, organizaciones privadas o independientes y organismos particulares con el ACNUR, a fin de optimizar los recursos, alcanzar los objetivos básicos de repatriación o reinserción en una nueva comunidad y en general, elevar el nivel de vida de los refugiados.

El capítulo II y último del Estatuto, se refiere a la organización y hacienda que debe observar el ACNUR, estableciendo que el Alto Comisionado, representado en una persona, tendrá un mandato con duración de tres años, al cabo de los cuales, la Asamblea General deberá elegir a otra persona para que ocupe el cargo.

Los Altos Comisionados han sido:

"Gerrit Jan van Heuven Goedhart. Holanda.

August. R. Lindt. Suiza.

Félix Schny. Suiza

Sadruddin aga Khan. Irán.

Poul Artling. Dinamarca.

Jean-Pierre Hocké. Suiza.

Thorvald Stoltenberg. Noruega.

Sadako Ogata. Japón (en funciones actualmente)" (27)

### 1.3. LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIAODS

Una vez creado el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Refugiados, se creó La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a fin de darle operatividad a los postulados del primero y concretizar el trabajo en pro de los destinatarios de ambos ordenamientos. Si el Estatuto representó un logro en razón de ser el documento que daba constitución formal al ACNUR y contener por primera vez una definición interaccional del refugio, la Convención lo fue en virtud de ser el primer ordenamiento internacional que contenía reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados. Así, el trato a las personas necesitadas de refugio, dejaba ser una situación puramente altruista de los gobiernos y se convertía en fuente de derecho internacional para los Estados Contratantes, creadora de obligaciones y derechos. De esta manera, los refugiados obtenían formalmente -aunque no de hecho, por supuesto-, seguridad jurídica. Así lo afirma también Arellano García: "La importancia de la Convención está en el hecho de que, la consagración de derechos humanos... no es simplemente un enunciado de ideales sino que ya es toda una complicación de normas jurídicas obligatorias" (28). Para nuestro país no tiene fuerza obligatoria, ya que no se ha adherido a ella.

La Convención fue aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, por lo que se le conoce precisamente con el nombre de La Convención de 1951 y entró en vigor el 22 de abril de 1954.

En la parte introductoria, se toma como fuente a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los considerandos

establecidos en este preámbulo, son exponentes de la corriente naturalista. Lo podemos observar, primeramente porque toma como fuente la Declaración Universal, pero también al continuar con la lectura, va que en primer párrafo señala que las partes contratantes:

"...han afirmado el principio de que los seres humanos sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales".

Que se han esforzado por:

"...asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales".

Y que reconocen:

"...el carácter social y humanitario del problema de los refugiados".

Este preámbulo consagra derechos a los seres humanos por igual, sin establecer ninguna excepción derivada de corrientes ideológicas, sino que es destinada a los seres humanos simplemente por el hecho de existir, sin tomar en cuenta condiciones externas positivistas.

En su capítulo I, retoma lo establecido en el Estatuto, en cuanto a la definición del refugiado se refiere. Incorpora íntegramente esta definición agregando simplemente un motivo de persecución, consistente en la "pertenencia a determinado grupo social".

Retoma también las cláusulas de cesación y de exclusión contenidas en el Estatuto.

Posteriormente, en la Convención están contenidos los derechos y obligaciones que los refugiados tienen con respecto al país receptor.

#### Obligaciones

Las obligaciones que tienen los refugiados conforme a la Convención, giran en torno a acatar las leyes y reglamentos del país de refugio (art 2), en aceptar las medidas provisionales que adopte el Estado receptor en tiempo de guerra o en circunstancias graves o excepciones (art.9) y en consentir el mismo sometimiento a sistemas de racionamiento de productos que escaseen, que los nacionales del país contratante (art.20).

#### Derechos

En cuanto a los derechos, la Convención hace una amplia relación consistente en:

La prohibición de la discriminación por motivos de raza, religión, o país de origen (art. 3)

La libertad de religión (art.4)

El no menoscabo de otros derechos otorgados por los Estados contratantes, por las disposiciones de la Convención (art 5).

La exención de medidas provisionales (art. 8). Este

artículo establece:

''Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgará en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados''

Este artículo busca evitar las medidas que pudieran ser aplicadas en contra de un extranjero, que tuvieran origen en discrepancias internacionales, es decir, que fueran adoptadas como posibles represalias o inconformidades contra el gobierno de determinado país y en vía de consecuencia, contra los nacionales del mismo. La exención de tales medidas establecidas en el presente artículo analizado, toma como fundamento la no protección del gobierno de origen hacia el refugiado. Si el refugiado no goza de los beneficios de ser originario de ese país, tampoco debe hacerse acreedor a las medidas adoptadas contra él por parte del país receptor.

El respeto a los derechos adquiridos por el ahora refugiado, dependientes de su estatuto personal, sobre todos los derechos inherentes al matrimonio (art. 12)

El derecho a la adquisición de bienes muebles, inmuebles, arriendos y contratos relativos a muebles e inmuebles. La Convención prescribe que los Estados contratantes deberán dar el trato más favorable posible en este sentido, y en ningún caso menos favorable que el concedido a los extranjeros en general en iguales

circunstancias (art. 13)

Derechos a la propiedad intelectual e industrial (art.14)

Derecho de asociación (art. 15)

Acceso a los tribunales (art. 16)

Derecho al empleo remunerado (art.17). Respecto a este artículo, cabe decir que la Convención prescribe que el Estado contratante, debe dar en materia laobral un trato más favorable que el otorgado a los nacionales de países extranjeros. Asimismo, establece que en cuanto a las medidas adoptadas por el Estado contratante apra favorecer el mercado de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estuvieran excentos de ellas al momento de la firma de la Convención, o en el caso de reunir las siguientes condiciones:

a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;

b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los bneeficions de esta disposición en caso de haber abandonado a su conyuge;

c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

Derecho al trabajo por cuenta propia (art.18)

Derecho al ejercicio de profesiones liberales (art. 19)

Derecho a la vivienda (art. 21)

Derecho a la educación (art. 22). A este respecto la Convención prescribe que en lo que se refiere a la educación elemental, los refugiados gozarán de los mismos derechos que los nacionales del Estado contratante, en cuanto a la educación

distinta de la elemental, no podrán recibir un trato menos favorable que el otorgado a los extranjeros en general.

**Derecho a la asisitencia pública (art.23)**

Derecho a disfrutar de los beneficios legales en materia laboral (disposiciones sobre horas extras, vacaciones pagadas, capacitación, edad mínima para el trabajo, etc), y en materia de seguridad social (disposiciones sobre accidentes de trabajo), maternidad, enfermedad, invalidez, muerte, desempleo, etc) (art.24)

**Libertad de movimiento (art. 26)**

Derecho a recibir del Estado contratante documentos de identidad, cuando no posean documentos válidos (art. 27)

Derecho a recibir del Estado contratante documentos de viaje (art.28).

Derecho a no pagar más gravámenes fiscales que los impuestos a los nacionales. Los derechos impuestos por expedición de documentos administrativos, no entran en ese supuesto (art. 29)

Derecho a transportar sus haberes en caso de reubicación, del primer país receptor al nuevo país de refugio, y en caso de inserción en el primer país, del país de origen este (art. 30)

No penalización en caso del ingreso ilegal al país de refugio, si el refugiado llega directamente del país en donde su vida o seguridad se hubiera visto amenazada, a condición de que se presente inmediatamente ante las autoridades del país de refugio y

alegue causa justificada de su entrada ilegal (art. 31)

El contenido de este artículo es de una naturaleza muy delicada y discutible. En cuanto a la primera parte, consistente en la no penalización por ingreso ilegal al territorio del país receptor, siempre y cuando el refugiado llegue directamente del país en donde sufre persecución, las discusiones giran en torno a la naturaleza de la estancia en los países en los que haya estado.

De esta manera, se discute si es suficiente con que el refugiado haya utilizado dichos países exclusivamente de tránsito o sea necesario que haya obtenido el estatus de refugiado en alguno de ellos. Goodwin-Gill opina: "...where it appears that a person before requesting asylum from a contracting State has connexion or close links with another State, the Contracting State may, if it appears fair and reasonable, require him first to request asylum for that State" (29). La práctica que generalmente ha seguido el ACNUR, ha sido invocar el principio contenido en este artículo, conocido como principio de primer país de asilo, en los casos en que el refugiado haya obtenido el estatus en algún país firmante de la Convención.

En ocasiones los gobiernos han introducido en su derecho interno el principio de primer país de asilo, "...for example, in the Federal Republic of Germany, the law declares that those entitled to asylum shall include, *inter alia*, refugees under the 1951 Convention 'so far as they have not already been recognised as refugees in another state'...on otherwise found protection from persecution ...under United States law, a refugee has long been liable to refusal of admission if already

established in another state" (30).

Ahora bien, con respecto a la obligación que tiene el refugiado que ha entrado ilegalmente al país receptor, de presentarse ante las autoridades alegando causa justificada para dicho ingreso a fin de que no se le penalice, hay serias cuestionantes. En primer lugar, generalmente refugiado el no sabe que lo es, es decir, sólo sabe que huye por salvar su vida sin tener conocimientos de que existe un término internacional que puede aplicársele, mucho menos sabe de los instrumentos que lo protegen, y que en este caso, le prescribe la obligación de presentarse ante las autoridades migratorias.

Si siguiendo con la enumeración tenemos el derecho a su no expulsión de no ser por razones de seguridad nacional u orden público, y de presentarse este supuesto, no podrá hacerse sino mediante procedimientos legales (art.32)

El derecho a la no devolución (art. 33). Este artículo prescribe: "1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligrare por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para

la comunidad del país''. La prohibición de poner a un refugiado en un sitio en donde su vida o seguridad se vean amenazadas, por su importancia ha tomado el carácter de ius cogens, conocido como el principio de no devolución.

#### El derecho a la naturalización (art.34).,

Como hemos visto, la Convención ofrece una gama muy rica y diversa de derechos para los refugiados, que giran en torno a los reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo haciendo una lectura más detenida, nos encontramos con una marcada contradicción: el preámbulo cuenta con una naturaleza jurídica distinta de las disposiciones plasmadas a través de los artículos. Como he señalado al inicio de este análisis, el preámbulo de la Convención es eminentemente iusnaturalista, mientras que las disposiciones subsiguientes, tienen una naturaleza iuspositivista. He aquí unos ejemplos:

''Art. 15. En lo que respecta a las asociaciones no políticas...los Estados contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio, el trato más favorable...

''Art. 17. En cuanto al empleo remunerado, todo Estado contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente ... el trato más favorable...

''Art. 18. Todo Estado contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente ... el trato más favorable...e" lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia...

"Art. 19. Todo Estado contratante concederá a los refugiados **que se encuentren legalmente**...que deseen ejercer una profesión liberal... el trato más favorable...

"Art. 21. En materia de vivienda...los Estados contratantes concederán a los refugiados **que se encuentren legalmente** en sus territorios el trato más favorable posible..

"Art. 23. Los Estados contratantes concederán a los refugiados **que se encuentren legalmente** en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro público...

"Art. 24. Los Estados contratantes concederán a los refugiados **que se encuentren legalmente**... el mismo trato que a los nacionales en a) remuneración...b)Seguros sociales...

"Art. 26. Todo Estado contratante concederá a los refugiados **que se encuentren legalmente** el derecho de escoger el lugar de su residencia...

"Art. 32. Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle **legalmente** en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público..."

Es decir, en lo que se refiere a estos derechos, los refugiados podrán gozar de ellos siempre y cuando **se encuentren legales**. o sea, en cuanto posean una característica derivada de la

iev. En el preámbulo de la Convención habíamos leído que los Estados contratantes, afirmaron a través de ella el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo en los artículos siguientes este principio se ve opacado por disposiciones en contrario, representadas principalmente por una situación externa al ser humano como el hecho de encontrarse legal o ilegalmente en el territorio del Estado contratante. Es decir, los seres humanos (en este caso concreto los refugiados), no gozan de los derechos y libertades fundamentales sin distinción alguna, puesto que hay una distinción que condiciona el goce o no de estos, la derivada de la naturaleza de su estancia en el país.

En realidad, esto no podría ser de otra forma, el gobierno de un estado no podría dar ayuda a manos llenas a los refugiados porque:

1) Frocaría el ingreso de un número mayor de ellos a su territorio.

2) Perdería una buena parte de la aceptación de sus nacionales, ya que no estarían de acuerdo al verse desplazados por los refugiados (sobre todo en los países tercermundistas)

Mi opinión, es que la condicionante de estancia legal para la obtención de los derechos, responde eficientemente a cuestiones ideológicas (no quiero decir que estoy de acuerdo con ellas, sino que estoy consciente de que son efectivas para determinados fines). Están correctamente plasmadas. Pero es muy

importante darse cuenta de la contradicción jurídica que guarda con su preámbulo. En estricta teoría del derecho, un mismo instrumento no puede ser al mismo tiempo jusnaturalista y juspositivista. Al plantearle la pregunta de la razón de este hecho al representante adjunto del ACNUR en México hasta 1992, Jean Francois Durieux, me respondió que no veía contradicción, que la mayoría de los instrumentos internacionales cuentan con esta naturaleza. Sin embargo yo pienso que cada parte de esta Convención no sido estudiada detenidamente, que la contradicción existente no se debe a algún error técnico. Planteo la hipótesis de que si bien es cierto que muchos instrumentos jurídicos internacionales cuentan con esta característica, es porque ellos están condicionados a factores políticos, porque necesitan establecer disposiciones muy puntuales y concretas con una apariencia de humanidad, porque necesitan "adornar" la ideología con el derecho, utilizando el discurso jurídico para legitimar el poder. Hipótesis que puede servir de punto de partida en una investigación posterior.

#### 1.4. EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Una de las limitantes más fuertes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, era precisamente el elemento cronológico contenido en la definición. El que sólo rigiera para los refugiados que lo hubieran sido como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 10 de enero de 1951, significaba no tomar en cuenta las posibles circunstancias posteriores a esta fecha, que fueran también causas de emigración

y refugio. Reconociendo la importancia de extender el mandato del ACNUR a todas aquellas personas que resultaran ser refugiadas en fechas posteriores, se creó el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados, que fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, y entró en vigor el 4 de octubre del mismo año. En él, se considera el carácter cronológico de la Convención, y del hecho de haber surgido nuevas situaciones de refugiados desde que fue adoptada, por lo cual consideran conveniente que los refugiados no comprendidos en la definición de ésta, gocen de igual protección.

Por medio del Protocolo, Los Estados partes se obligan a aplicar los artículos 2 al 34 de la Convención (es decir, los referentes a las disposiciones generales en donde quedan contenidas las reglas de tratamiento a los refugiados) y a aplicar la definición establecida en ella, en la que simplemente se darán por omitidas las palabras: "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 10 de enero de 1951", y las palabras: "a consecuencia de tales acontecimientos".

México, al igual que lo ocurrido con la Convención, no es signatario del Protocolo.

#### **1.5. LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.**

Esta Convención, a pesar de no ser dirigida especialmente a los refugiados, es muy importante en el caso de los refugiados en México, porque México es signatario de ella y por lo tanto lo

obligación de acatarla e inclusive a incluir sus postulados en el derecho interno del país.

Fue suscrita en San José de Costa Rica (por lo que se conoce como "Pacto de San José") el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

En su preámbulo se reafirma el propósito de los Estados contratantes de consolidar en el Continente un régimen de libertad y justicia social, dentro del marco de las instituciones democráticas, que tengan como base el respeto a los derechos esenciales del hombre. Se reconoce que estos derechos esenciales no dependen ni se crean por el hecho de la nacionalidad, sino que tiene fundamento en los atributos de la persona humana, por lo que independientemente de la nacionalidad, gozarán de la protección emanada de la Convención, se menciona que precisamente por tener como base los atributos de la persona humana, los derechos esenciales deben tener una protección internacional coadyuvante o complementaria de los que ofrece cada Estado a través de su derecho interno.

El artículo 1 establece la obligación de los Estados contratantes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar el ejercicio de ellos, sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra condición social.

El artículo 2 previene el deber de los Estados incluir en su derecho interno los postulados de la Convención.

Posteriormente, se describen los derechos, que básicamente coinciden con la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir:

El reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal (en donde se especifica que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles), prohibición de la esclavitud y la servidumbre, derecho a la libertad personal, a las garantías judiciales, el principio de legalidad y de irretroactividad, el derecho a la indemnización, la protección de la honrra y la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento y de expresión, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad (en donde se establece que a nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla), derecho a la propiedad privada, de circulación y de residencia. Este artículo 22, referente al derecho de circulación y de residencia, necesita mayores comentarios, primeramente, porque en él hay disposiciones no contenidas en la Declaración Unviersal de Derechos Humanos ya analizada y después, porque en él se postulan disposiciones muy precisas y decisivas para los refugiados.

Este artículo incluye el postulado de la Declaración Universal en cuanto a que: "toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio" pero además contiene disposiciones nuevas, entre las cuales se encuentra el principio de no devolución contenido en la Convención y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados. Este principio, que es parte del derecho interno de nuestro país previene: "En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal

esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. A este respecto Roberto Cuellar señala: "The American Convention of Human Rights contains the most powerful expression of the principle of non-refoulement in current international law". (31)

El capítulo VI se aboca a la descripción de los órganos competentes, señalando que para conocer los asuntos relativos al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención serán competentes la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el capítulo VII se establecen la organización, funciones, competencia y procedimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el capítulo VIII, se señala la organización, competencia, funciones y procedimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### 1.6. LA DECLARACION DE CARTAGENA

Considerando los éxodos masivos de refugiados y tomando en cuenta que los refugiados que abandonaban sus países de esta forma no cabían dentro de la definición de la Convención de 1951, se vió la necesidad de ampliar la definición tradicional de persecución particularizada, por otra que englobara a esa población requiriente de protección y asistencia. Fue precisamente en una de las áreas en que se presentaba con más gravedad la afluencia masiva

de refugiados, donde se decidió primeramente ampliar la definición. Este lugar fue Africa y el instrumento por medio del cual se amplió la definición, la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en Africa del 10 de septiembre de 1967 de Addis-Abeba. Este instrumento retoma la definición de la Convención de 1951 y la amplía de la siguiente manera: "El término 'refugiado' se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de país de su nacionalidad

Doce años después, en 1981, hubo dos importantes acontecimientos que antecidieron a la creación de la Declaración de Cartagena. El primero fue la conclusión No.22 aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, por recomendación del subcomité de estudio sobre la Protección Internacional de los refugiados, relativo a la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala (22). En ella se reconoce que además de los refugiados que caen dentro de la definición de 1951, existen otros que abandonan sus países por causas de "una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o de su nacionalidad", es decir, adopta la definición de la Convención Africana. En esta conclusión se subraya la importancia de encontrar soluciones duraderas para el nuevo tipo de refugiados, de

asegurar su protección y la necesidad de observar el principio de no devolución y no rechazo en las fronteras. Posteriormente, nace un listado del trato mínimo que estas personas deben recibir, entre los cuales están el no castigo por la presencia ilegal en el país de asilo, el disfrute de los derechos civiles y de asistencia, la comprensión por su condición trágica, el acceso a los tribunales, la no discriminación, la necesidad de respetar la unidad familiar y la adopción de medidas que faciliten la repatriación voluntaria. Esta conclusión, considero, tiene además el gran mérito de hacer mención aunque sea de manera breve, de la necesidad de eliminar las causas que provocan la salida de las personas en busca de refugio y establecer condiciones favorables en el caso de las repatriaciones voluntarias.

El otro acontecimiento tuvo lugar en la Ciudad de México también en el año de 1981, y fue el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, organizado por el Instituto Matías Romero, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el ACNUR. En él se reunieron y destacados juristas de América Latina y Europa y se adoptaron importantes conclusiones en relación a los movimientos masivos de refugiados.

Es cierto que por tener una naturaleza de mera declaración, la Declaración de Cartagena no crea obligaciones concretas jurídicas para los Estados, sin embargo su importancia ha sido trascendente a nivel político, llegando a servir de pauta a los gobiernos sobre todo en lo referente a la definición de refugiado. Nuestro país tuvo activa y fuerte participación, e inclusive, incorporó parte de la definición de refugiado contenida

en la Declaración al derecho interno del país, a través de la Ley General de Foliación.

Eduardo Arboleda expresa con respecto a la Declaración: "The Cartagena Declaration is the first document in the Latin American context to establish guidelines for States faced with mass inflows of refugees. It was also the first international declaration recognizing that the victims of generalized violence, internal conflicts and massive human rights violations deserved refugee status. Although, unlike the OAU Convention, the Cartagena Declaration is not formally binding legal instrument, its broader definition has gradually become the established throughout Central America"(23).

El Coloquio de Cartagena (cuyas conclusiones y recomendaciones se conocen precisamente como la Declaración de Cartagena), fue organizado en la Ciudad de Cartagena, Colombia, por la Universidad de Cartagena y el Centro de Estudios del Tercer Mundo.

La Declaración está formada por cuatro partes. En la primera, se hace un fuerte reconocimiento al nuevo contexto que vive el continente americano, el cual requiere una especial consideración. Hace también referencia a los esfuerzos del ACNUR, de la Comisión Interamericana y de los países receptores de refugiados, y manifiesta apoyo a los esfuerzos del grupo de Contadora a fin de que la paz sea la verdadera solución al problema de los refugiados.

En la segunda parte hace un listado de los compromisos

contenidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, en materia de refugiados. Las más importantes son:

La adhesión de los gobiernos a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, así como establecer los mecanismos para incluir los postulados de estos instrumentos al derecho interno de cada país.

El apoyo a la labor del ACNUR en los diferentes países.

El establecimiento de comisiones tripartitas integradas por representantes del ACNUR, del Estado de origen y del Estado receptor, para facilitar las repatriaciones (en México en las repatriaciones de los refugiados de los campamentos, estas comisiones son cuatripartitas, integradas además por representantes de los refugiados), así como proclamar el carácter voluntario de las repatriaciones, las cuales deben ser además manifestadas en forma individual.

El fortalecimiento de los programas de asistencia y protección, la necesidad de capacitar a los funcionarios gubernamentales que tengan competencia sobre los refugiados, haciendo incapié en que las reubicaciones jamás podrán ser forzadas.

La Declaración hace un llamado a los gobiernos a fin de que se ocupen de solucionar los conflictos existentes, causas del fenómeno de las inmigraciones forzadas. La puntualización que hace la Declaración, en cuanto a la necesidad de construir la paz es sumamente importante.

La tercera parte corresponde a las conclusiones entre las

En ella se encuentra precisamente la definición ampliada.

De esta manera, la Declaración concluye en adoptar los alcances de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, incluyendo también como refugiados a: "las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Es decir, adopta la terminología de la Convención Africana, agregando el elemento: violación masiva a los derechos humanos.

Asimismo, reitera la importancia que tiene la no devolución, que incluye en no rechazo en las fronteras, como principio de sus cogens.

### **1.7. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, no creaba obligaciones a los países en el aspecto estrictamente jurídico en el momento de su celebración, el Consejo Económico y Social de Las Naciones Unidas, encargó a la Comisión de Derechos Humanos la creación de dos proyectos de convenciones, a efecto de que los derechos plasmados en la Declaración, pasaran a tener una naturaleza de deberes convencionales en lugar de la de recomendaciones que tenían. De esta forma, tras su creación, entraron en vigor los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 3 de enero de 1976, y de Derechos Civiles y Políticos el 23 de marzo del mismo año.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de consagrar los derechos ya plasmados en la Declaración, hace énfasis en la obligación que tienen los Estados Parte de llevar a cabo toda clase de medidas necesarias, entre ellas las legislativas con importancia remarcada, a fin de que los derechos ahí reconocidos se cumplan efectivamente. El artículo 16, en este sentido, crea la obligación de los Estados de presentar informes de tanto de las medidas adoptadas para el cumplimiento de los derechos, como los obstáculos encontrados en esta tarea, al Secretario General de las Naciones Unidas, quien deberá enviar copias al Consejo Económico y Social.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo mismo que en el de Derchos Económicos, Sociales y Culturales, se crea la obligación de los Estados partes, de garantizar los derechos consagrados en ellos, a todas las personas que se

encuentren dentro de su territorio, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, etc. haciendo mención al de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que los países en vía de desarrollo podrán determinar en qué medida garantizan los derechos económicos a las personas que no sean sus nacionales, sin existir otra disposición de exclusión en ninguno de los dos Pactos.

En el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se hace una extensa enumeración de los derechos consagrados, como el derecho a la vida, a no ser sometido a torturas ni a la esclavitud, derecho a la libertad, a la libertad de pensamiento, a la reunión, a la libre asociación, a la protección de la familia y la niñez. Dedicó varios artículos a consagrar el derecho a la seguridad jurídica.

Para el cumplimiento de los derechos, este Pacto dispone la obligación que tienen los Estados de presentar informes a un Comité de Derechos Humanos, en donde se contengan los progresos en las medidas internas que cada país vaya adoptando para garantizar el efectivo goce de los derechos.

Además de este procedimiento, existen otros dos que son optativos para los Estados. Se trata del sometimiento facultativo a la jurisdicción del Comité de Derechos Humanos, en virtud de reclamaciones por violaciones a los derechos consagrados. El primero de estos dos procedimientos optativos, consiste en la competencia del Comité para conocer de informes que un Estado Parte haga, con respecto de que otro no está cumpliendo las obligaciones del Pacto. El segundo consiste igualmente en transmitir informes de violaciones que realice un país al Pacto, pero esta vez no

formulada por el gobierno de otro país, sino por los individuos particularmente afectados, con la condición de que hayan agotado todos los recursos internos nacionales. Este último procedimiento, está establecido en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, sin embargo hace énfasis en el hecho de que ningún país estará obligado a someterse a este procedimiento, sino es parte en el Protocolo. México no es Estado Parte en el Protocolo, por lo cual no está obligado a someterse a la jurisdicción del Comité de Derechos Humanos. El gobierno de México hizo algunas reservas al Pacto de Derechos Civiles y Politicos, entre las cuales la más importante es la hecha al artículo 17 que textualmente dice: "El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas"

Esta reserva la hizo en razón a la oposición que dicho artículo tiene con respecto a la disposición constitucional de derecho interno mexicano, que a través del artículo 33 faculta al Ejecutivo Federal para hacer abandonar el territorio nacional sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente.

El gobierno mexicano depositó su documento de adhesión a

ambos pactos el 23 de marzo de 191 y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

#### **1.8. LA DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ASILO TERRITORIAL.**

la Declaración de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967 mediante su resolución 2312.

En ella, se tiene como precedente los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, referentes al derecho que tiene toda persona de salir de cualquier país, inclusive del propio y de regresar a él, y el derecho de toda persona a buscar y disfrutar de asilo, exceptuando de él a los delincuentes comunes. Posteriormente, hace mención de uno de los características formales del asilo, en razón de ser un acto humanitario y no poder ser considerado como un acto inamistoso por ningún Estado.

Con estos antecedentes, procede a recomendar a través de sus artículos que la práctica de los Estados con relación al asilo se funde en los principios de: respeto a su concesión por parte de todos los Estados, el no disfrute de asilo de las personas que hayan cometido un delito contra la humanidad, contra la paz o de guerra, la calificación de las causas que motivan el asilo por parte del Estado que lo concede, el espíritu de solidaridad internacional en el caso de que un país determinado no pueda soportar la carga que significa el otorgar asilo, la no devolución que incluye el no rechazo en la frontera, y el no permiso por parte de los gobiernos

en relación a actividades contrarias a los propósitos de las Naciones Unidas que pudieran realizar los asilados.

Esta Declaración, a pesar de ser tan compacta en cuanto a derechos para los refugiados, y consistir realmente en un recordatorio de los principios plasmados en otros instrumentos, tiene la cualidad de consagrar a nivel internacional una terminología eminentemente latinoamericana, como es la del asilo territorial a rango de Declaración Universal.

#### **1.9. EL ACTA DE CONTADORA SOBRE LA PAZ Y LA COOPERACION EN CENTROAMERICA.**

En Septiembre de 1983 se aprobó el "Documento de Objetivos del Grupo Contadora", en el cual, se establece el marco de entendimiento entre los gobiernos centroamericanos y los integrantes del grupo Contadora en relación con los refugiados. Siendo Centroamérica una zona de expulsión y recepción de refugiados, y considerando el incremento de solicitudes, el documento propone por un lado la creación de condiciones para realizar las repatriaciones de manera voluntaria y segura, y por la otra, la necesidad de seguir otorgando la ayuda humanitaria internacional y nacional a aquellos refugiados que contrariamente a la repatriación, han optado por permanecer en los países de refugio, a fin de establecer facilidades para su integración.

En el Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica, se hacen propuestas referentes al tema de los

refugiados. En la primera parte, en su capítulo II, se hace un llamado a los gobiernos para adherirse a los diversos instrumentos internacionales relativos a los refugiados, en especial a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, adoptando la terminología establecida en dichos instrumentos, a fin de distinguir a los refugiados de otra clase de migrantes. Así mismo, recomienda a los gobiernos establecer mecanismos internos para hacer efectivas las disposiciones contenidas en dichos instrumentos.

En su Segunda parte, capítulo II, tiene una sección dedicada a la situación de los refugiados, en la que prácticamente formula recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social, haciendo una recopilación de las diversas propuestas, entre las que destacan: apoyar la labor que realiza el ACNUR en Centroamérica, fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia de los refugiados y que los gobiernos de países receptores otorguen facilidades migratorias en la salida de refugiados en caso de repatriaciones voluntarias.

#### **1.10. LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (CIREFCA).**

En agosto de 1987, dentro de la celebración de los Acuerdos de Esquipulas II, los presidentes de los gobiernos centroamericanos

adoptaron el compromiso de que con la ayuda de la comunidad internacional, se prestaría atención a los problemas de los refugiados y de las personas desplazadas dentro de su mismo país, a fin encontrar soluciones durables.

Posteriormente, en septiembre de 1988, los gobiernos de México y de los países centroamericanos, se reunieron en San Salvador y acordaron convocar a una Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Tres meses después, la Asamblea General de la ONU ratificó la Conferencia propuesta.

El objeto principal de esta Conferencia era establecer un vínculo formal entre la ayuda de emergencia que recibían los refugiados y el desarrollo de las áreas de los países en donde se encuentran tanto los refugiados, los desplazados internos y los retornados. La razón de ello radica en la necesidad de no continuar exclusivamente con programas asistencialistas, sino por un lado procurar la integración, asimilación y autosuficiencia de los refugiados en los países receptores y por el otro considerar las causas que originan que el fenómeno del refugio y por último sentar bases para las condiciones de aquellos que optan por retornar a sus países de origen y de los desplazados internos, que sin haber traspasado una frontera, se encuentran en una situación vulnerable similar a la que encuentran los refugiados, asociándolo todos estos elementos al fenómeno del desarrollo económico y social de los países. Así, se empieza a poner énfasis en un fenómeno muy poco abordado hasta entonces: el de los desplazados internos, que no cuentan con protección ni de su gobierno ni de ningún organismo internacional. En esta Conferencia se acordó que cada país

elaboraría un estudio de la situación imperante en su país y que el conjunto de estos estudios, constituiría la base de proyectos de desarrollo a presentar en la Conferencia.

De esta manera, en la Ciudad de Guatemala, del 29 al 31 de mayo de 1989, se celebró la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, en donde se acordó un plan de acción concertado entre todos los países asistentes. Entre los puntos más importantes de este plan, se encuentra el compromiso de facilitar la repatriación de los casi dos millones de centroamericanos que en los últimos diez años se encontraban fuera de sus países de origen. Dentro de este punto se vió la necesidad de regularizar la situación civil de estos, referente a documentos de identidad, registro de nacimientos, matrimonio, fallecimientos y similares ocurridos en los países receptores, etc. El Plan de Acción incluye el compromiso del gobierno mexicano de realizar proyectos de autosuficiencia e integración de los refugiados guatemaltecos asentados en los campamentos al sureste del país.

Tres años después, en San Salvador, se dió la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento a Cirafrica, el 7 y 8 de abril de 1992. En ella volvió a tratarse el problema de las poblaciones desarraigadas y la necesidad del trabajo coordinado entre los gobiernos de los países implicados, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones.

En el documento presentado por México referente al cumplimiento de compromisos adoptados, llamado oficialmente "Documento Nacional de México", el gobierno acepta la existencia

de refugiados distintos a los guatemaltecos asentados en los campamentos, al reconocer que en el país residen: "...4,033 salvadoreños y 1,015 latinoamericanos en distintos Estados de la República" (34)

En el documento, consistente en 44 páginas, es la única alusión que existe con respecto a los refugiados dispersos. El resto se basa en la situación y en los proyectos de autosuficiencia de los refugiados en los campamentos. En el "Informe Adicional al Documento de México", sin embargo, se hace referencia a los refugiados salvadoreños, pero con el exclusivo objeto de tratar el tema de la repatriación, considerando que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz para El Salvador se acria la posibilidad del retorno de los salvadoreños. Hace mención también que se iniciaron consultas con las Comunidades de refugiados salvadoreños en México con respecto a la repatriación y se adopta el compromiso de facilitar la regularización de la situación migratoria de los indocumentados, poniendo como condicionante que ésta se hará exclusivamente con miras al retorno.

#### 1.11. REUNION INTERNACIONAL DE EXPERTOS DE MONTEVIDEO

Del 10 al 12 de mayo de 1993, en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, se celebró la "Reunión Internacional de Expertos sobre la Promoción del Derecho de Asilo en América Latina"

En ella se adoptaron importantes conclusiones y

recomendaciones. Entre las más trascendentales se encuentra un fenómeno nuevo dentro del derecho de los refugiados, que hace poco se comenzó a discutir en Europa, que gira en torno a "armonizar" el derecho de los refugiados en los diferentes países, a fin de no encontrar divergencias legislativas que pudieran entorpecer la protección y asistencia de los refugiados en la adopción de soluciones en sus problemas.

En este sentido, la reunión recomienda promover que las legislaciones relativas a los refugiados en América Latina sean armonizadas. En la actualidad este es un tema de suma trascendencia en el futuro de la figura del refugio. Aparentemente, sería un logro llegar a unificar criterios en el tratamiento a los refugiados, ya que esto impediría contradicciones de derecho interno de cada país. Sin embargo, dada la crisis por la que atraviesa la figura del refugiado, los sentimientos xenofóbicos que resurgen con más fuerza, las crisis económicas de cada país que impiden dar mejores condiciones tanto a nacionales como a extranjeros, lo más probable sería que la "armonización" se hiciera en detrimento de los refugiados. Los gobiernos de los países estarían más conformes en adoptar criterios unificados en base a las legislaciones que les reconocen menos oportunidades y derechos, en lugar de optar por las que les dan mayores beneficios, por ello es el tema de la armonización es tan discutible.

Otra de las recomendaciones adoptadas en la reunión es la de impulsar la convergencia del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho humanitario. Esta recomendación se hace con el fin de

centrar la discusión de la situación de los refugiados en temas de derechos humanos y de derecho humanitario, para alejarlo todo lo posible de discusiones políticas o de seguridad nacional que pudieran afectar las condiciones tanto de los refugiados como de los desplazados y retornados. Respecto al tema de los desplazados internos, en la reunión se hace un fuerte énfasis en la necesidad de prestar atención a estos, ya que es un problema que ha tomado una gravedad especial dentro de nuestro continente en los últimos tiempos.

En la reunión, asimismo, se enfatiza el que el principio de no devolución, que incluye el no rechazo en las fronteras, es la piedra angular de la protección de los refugiados y representa un principio de jus cogens.

Finalmente, otra de las conclusiones trascendentes, es el llamado a los países para que, en cooperación con el ACNUR y la OEA, encuentren soluciones a las causas que motivan el refugio y los desplazamientos internos. El elemento de prevención toma importancia día a día.

## 1.12. ANALISIS DE CASOS PRACTICOS

El análisis de la letra de los instrumentos jurídicos, normalmente representa una actividad bastante árida y cuando no se le relaciona directamente con el mundo real, parecen ser disposiciones frías sin ningún contenido humano. Para demostrar la aplicación práctica de los instrumentos anteriormente analizados y tener una idea del trabajo del ACNUR en la determinación de los casos, expondré una serie de historias personales y después mi opinión basada en las disposiciones internacionales, en torno a si el protagonista de cada historia califica o no para obtener el status de refugiado otorgado por el ACNUR.

### Caso 1.

#### Hechos en que se fundamenta la solicitud

En 1982, la solicitante huyó de su país porque vivió, como sus hermanas, la operación "tierra arrasada" efectuada por 5,000 soldados. Dicha operación consistió en el bombardeo y exterminio de comunidades enteras de campesinos en el Departamento El Quiché y otros más.

Por otra parte, sus padres fueron secuestrados y desaparecidos y su hermano era perseguido por las autoridades por sus actividades sociales en las comunidades indígenas.

La solicitante se refugió, con el resto de su familia en el pueblo Motozintla, Chiapas hasta que unos soldados guatemaltecos llegaron a ese lugar y tomaron sus nombres. Temerosa por su vida huyó al Estado de México y solicitó el estatus de refugiado en las oficinas del ACNUR en el D.F.

## Resolución

La solicitante califica como refugiada por lo dispuesto tanto en la Convención de 1951, como por la Declaración de Cartagena.

Con respecto a lo establecido por la Convención, la solicitante se encuentra en el siguiente caso:

Tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenecer a determinado grupo social, siendo éste, las comunidades indígenas del Departamento El Quiché. El temor es perfectamente fundado, en virtud de que los indígenas en ese Departamento fueron objeto de la política de "tierras arrasada".

Se encuentra fuera de su país de origen y a causa de temer por su vida, no puede regresar a él.

Ahora bien, como México no ha firmado la Convención de 1951, el ACNUR en México no puede reconocerla en base a la "pertenencia a determinado grupo social", que es el único elemento distinto entre la definición contenida en la Convención y la contenida en el Estatuto de los Refugiados. Es decir, si la solicitante hubiera presentado alguno de los otros elementos contenidos en Estatuto (persecución por raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas), el ACNUR hubiera podido reconocerla en virtud del Estatuto, aún cuando México no haya firmado la Convención.

En embargo, el ACNUR en México sí puede otorgarle el status de refugiada, en base a la definición ampliada contenida en

la Declaración de Cartagena, debido a la violencia generalizada que vive Guatemala y a la violación masiva de derechos humanos.

#### Caso 2.

#### Hechos en que se fundamenta la solicitud.

El solicitante vivía en el Departamento de Usulután y era estudiante de bachillerato en 1979. En aquel año varios de sus compañeros fueron asesinados y otros desaparecidos. El solicitante, teniendo correr la misma suerte que sus compañeros, decidió abandonar el país y buscar refugio en México.

#### Resolución

El solicitante no puede comprobar haber tenido una persecución por ninguno de los motivos descritos en la Convención de 1951. No recibió ningún tipo de amenazas y hubo ni fue objeto de violaciones a sus derechos humanos en forma particularizada. Sin embargo, en 1979 se vivía una situación de incertidumbre en El Salvador. Después del golpe de Estado hubo grandes enfrentamientos entre el ejército y los partidos opositores: hubieron manifestaciones estudiantiles y muchos estudiantes fueron perseguidos. De esta manera, cabría perfectamente dentro de la Definición de la Declaración de Cartagena, en virtud de la violencia generalizada y la violación masiva a los derechos humanos reinante en el Salvador en ese año. Sin embargo, si esta persona estuviera solicitando el refugio en la fecha actual, le sería denegado, ya que no está en el supuesto de que a causa de las circunstancias descritas anteriormente no pueda regresar a su país.

### Caso 3.

#### Hechos en que se fundamenta la solicitud.

La solicitante, de nacionalidad iraní, le buscó un doctor a su mejor amiga para que ésta tuviera un aborto, el cual es ilegal en Irán y está penado con la privación de la libertad, tanto para la que lo practica como para los que intervienen en alguna forma en la consumación del delito.

Por razones desconocidas, la policía se dio cuenta del ilícito. Al ser informada de que la policía la buscaba, su familia arregló para que la solicitante saliera del país inmediatamente, de forma ilegal.

La solicitante después de una larga travesía llegó a México. Cerca de la frontera fue detenida por las autoridades migratorias mexicanas, quienes la trasladaron al D.F. para deportarla. La solicitante invoca el principio de no devolución en virtud de que de realizarse ésta, peligraría seriamente su libertad.

#### Resolución

La solicitante tiene temores fundados de ser perseguida, y pelagra su libertad en su país de origen. Sin embargo esa persecución no obedece a ninguno de los motivos contemplados en la Convención de 1951. Estamos en un caso de delincuencia del orden común, ya que lo único que hizo la solicitante, fue una violación al derecho interno de su país y por lo tanto, no califica para obtener el estatus de refugiada ni tiene derecho a gozar del principio de No Devolución plasmado en los diversos instrumentos

internacionales.

#### Caso 4.

#### Hechos en los que se fundamenta la solicitud.

El solicitante nació en Honduras. Hijo de padre nicaraguense y madre hondureña, fue llevado a la edad de 3 años a Nicaragua, donde realizó sus estudios y comenzó una Licenciatura en Contaduría. Durante estos años, fue coercionado a prestar el Servicio Militar Obligatorio y enviado a la montaña a combatir. Entre otras acciones durante esta temporada, sorprendieron un campamento de contrarevolucionarios y el solicitante le lanzó una granada de mano a uno de estos, que se encontraba durmiendo en una hamaca, matándolo inmediatamente. Harto de la vida militar y de la situación de la guerra, decidió desertar y regresar a Honduras.

Una vez en Honduras, se vió obligado a realizar el servicio militar, el cual concluyó en julio de 1989. A los pocos días fue detenido por agentes de investigación, quienes lo torturaron y amenazaron, acusándolo de ser comunista y realizar labores de espionaje, por el hecho de haber estado en el ejército en Nicaragua.

Fue liberado con ayuda de familiares, pero su casa fue cateada en los siguientes días por los agentes, quienes le dejaron una nota amenazándolo nuevamente. Ante esto, decidió salir de inmediato del país y llegó hasta México en donde solicitó refugio.

### **Resolución**

Considerando el caso de que el solicitante hubiera optado por la nacionalidad hondureña (en Centroamérica no es reconocida la doble nacionalidad), se puede afirmar que tenía fundados temores de ser perseguido por las autoridades del país de su nacionalidad. El gobierno de su país no sólo no le daba protección, sino que lo atacaba directamente por motivos diversos a violaciones al derecho interno o delitos del orden común. De esta manera, califica como refugiado por la Convención de 1951 y su Protocolo, por tener un temor de ser perseguido por ser considerado injustificadamente como comunista (por pertenecer a determinado grupo social, aunque no haya sido cierto), y no poder volver a su país por peligrar su vida a causa de este temor, en el supuesto de que de encontrara en un país firmante de la Convención.. Sin embargo, una vez que sea reconocido como refugiado, se le excluirá de la protección y asistencia del ACNUR, por haber cometido delitos de guerra (como ejemplo, la granada lanzada la contrarevolucionario) y considerar que no es merecedor a la protección.

### **Caso 8.**

**Hechos en que se fundamenta la solicitud.**

El solicitante era estudiante de Medicina Veterinaria de la Universidad Mayor de San Marcos, en Perú.

En 1971 fue elegido por sus compañeros como Delegado de Promoción y sus actividades consistían en abogar por los derechos de sus compañeros ante las autoridades e investigar actos injustos reportados.

Entre abril y junio de 1991, muchos de sus compañeros fueron detenidos debido a la realización de marchas de protesta y plantones, por lo que el solicitante tuvo que intervenir para su liberación.

En octubre de ese mismo año, cuatro de sus compañeros de la Promoción fueron detenidos y acusados de subversivos. El solicitante fue detenido por la misma causa y en noviembre fue golpeado y amenazado de muerte.

Temiendo por su seguridad, a los pocos días el solicitante decidió abandonar el país en busca de protección.

#### **Resolución**

El solicitante tenía al tiempo de su salida del Perú, un temor fundado de ser perseguido a causa de sus ideas políticas, contrarias a su gobierno. Su temor se funda en la arbitraria detención en el maltrato de que fue objeto y en las amenazas recibidas, por lo cual hay suficientes elementos para suponer que su vida peligraría en caso de volver a su país, por lo cual califica como refugiado bajo el Estatuto y la Convención de 1951.

### 1.13. VIGENCIA DE LA CONVENCION DE 1951

Con motivo del 40 aniversario de la creación de la Convención de 1951, celebrado en el año de 1991, se intensificaron las discusiones acerca de la vigencia de la misma en un contexto histórico completamente diferente al que existía en el momento de su creación.

Las posiciones extremistas a este respecto, considero, no ayudan en nada a la evolución del derecho del refugiado. El afirmar que la Convención ha perdido completamente su valor en razón a una nueva realidad, es desaprovechar todos los esfuerzos legislativos, políticos y diplomáticos que se han alcanzado hasta la fecha, así como el considerar que la Convención es perfectamente aplicable en nuevas circunstancias es cerrar los ojos a la agudización, complejidad y transformación de los conflictos en el mundo, de las causas que originan el problema de los refugiados y de las respuestas y trabas que se presentan con respecto a estos.

Es conveniente entonces, a nivel de teoría del derecho del refugiado, localizar los elementos que tienen aun plena vigencia, adecuar los que ofrezcan esta posibilidad a la realidad actual y aprovechar a manera de experiencia aquellos que se hayan vuelto completamente obsoletos en nuestros días y no tengan ninguna relación con el presente.

Comenzaré por señalar los que considero aciertos y errores que la Convención tiene en sí misma, para después mencionar los defectos que ha ido adquiriendo en razón al tiempo transcurriendo.

Uno de los errores más fuertes que presenta la Convención es que no contiene ningún procedimiento para conceder el status de refugiado a un solicitante. La Convención señala el régimen legal al cual quedará sujeta la persona una vez obtenida la calidad de refugiado, las cláusulas de inclusión, cesación y exclusión, pero no se ocupa del procedimiento a seguir para determinar quién es un refugiado. Para llenar esta laguna, se creó en el año de 1979 a petición del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado el "Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados". Dicho manual, además de significar una guía para el procedimiento, aclara también diversos conceptos plasmados de manera muy confusa en la Convención y en el Protocolo.

Esto último es otro de los errores de la Convención; la de contener términos sumamente vagos, que pueden ser interpretados de manera muy diversa. Siendo la protección apolítica una de las preocupaciones formales más constantemente expresadas por el ACNUR, el contener términos tan vagos da por resultado precisamente lo contrario, ya que los gobiernos se ven en la posibilidad y además en la necesidad de interpretar conceptos que son fundamentales para la no concesión o la concesión del refugio.

El Manual ha pretendido unificar criterios en muchos de estos conceptos, sin embargo la labor a realizar es todavía larga y difícil, sobre todo por que la concesión de refugio en realidad si tiene bases políticas y los gobiernos encargados de otorgarla en la actualidad pueden tomar dos posiciones, la primera es seguir interpretando los conceptos de manera parcial y la segunda que

significaría llegar a la unificación de criterios. Considero que sería la menos provechosa para los refugiados, ya que por las circunstancias actuales, de incremento de la xenofobia, agudización de problemas económicos y crisis de la figura del refugiado, los gobiernos no llegarían a unificar criterios en base a las legislaciones que otorgan más beneficios, derechos y libertades a los refugiados, sino en las que les otorgan menos.

La solución duradera más deseable por todas las partes, ha sido siempre la repatriación voluntaria. Otro de los defectos de la Convención es no establecer reglas mínimas a observar en este sentido.

Por el otro lado, los aciertos de la Convención giran principalmente, en que la definición adoptada ha servido como importante base y punto de partida para definiciones ampliadas posteriores. Aun en el caso de estas definiciones ampliadas, los instrumentos que las contienen reconocen el valor de la primera definición y de la Convención en su conjunto.

La Convención sigue teniendo gran valor hasta nuestros días también por el hecho de constituir el ordenamiento por medio del cual se establece el régimen legal mínimo destinado a los refugiados. En ella se contienen una serie de derechos que los refugiados deben disfrutar y de obligaciones que deben acatar.

El ser el instrumento internacional destinado a los refugiados en el cual más Estados son parte, le confiere también a la Convención una importancia notable.

Pasando ahora a las deficiencias que ha adquirido por existir una realidad completamente diferente al momento de su creación, puedo señalar fundamentalmente, el éxodo masivo de las personas con necesidad de encontrar refugio.

La definición contenida en la Convención no puede hacer frente a esta nueva realidad, ya que dicha definición fue creada pensando en el otorgamiento del status de refugiado a nivel particularizado. En nuestros días, difícilmente podría aplicarse esta definición de manera estricta. Por lo regular, las personas en busca de refugio no pueden probar una persecución individualizada sino que su salida es un efecto de causas que atañen a grandes grupos de la población. La violación a derechos humanos, tan intensa actualmente no encaja en los supuestos de la definición.

Como dije al principio de este tema, es conveniente aprovechar los elementos vigentes en la Convención y aprender de los obsoletos. El régimen jurídico contenido en ella es válido hasta la fecha. En cuanto a la definición, que evidentemente no responde al actual contexto, es necesario tomar en cuenta las definiciones ampliadas (que se han presentado en África y Latinoamérica), para hacer frente al fenómeno de las inmigraciones colectivas.

## 2. EL ASILO

El asilo tiene una fundamentación doctrinal propia y, como se señaló, un régimen jurídico especial. Esta institución, a su vez, tiene dos manifestaciones según sea el lugar en que sea concedido.

Estas dos manifestaciones tienen el nombre de asilo diplomático y asilo territorial. El primero se concede dentro del territorio del país de origen del asilado, en embajadas, legaciones, buques de guerra, campamentos o aeronaves militares del país que concede el asilo. El segundo se concede dentro del territorio del país asilante, y por ello comunmente -inclusive por doctrinarios- se le confunde con el refugio.

### 2.1. EL ASILO DIPLOMATICO

#### A) Diversas corrientes.

Carlos Fernández agrupa la doctrina general del asilo diplomático en 3 corrientes:

a. El asilo diplomático sería siempre una práctica ilegítima con las necesarias consecuencias en Derecho Internacional:

b. El asilo diplomático sería una institución meramente humanitaria, y correspondería a una intervención de carácter humanitario exclusivamente, pero admitida en Derecho internacional en ciertas circunstancias:

2. El asilo diplomático sería una institución jurídica."

(13)

Dentro de la primera corriente, todavía distingue otros dos subgrupos. En el primero coloca a los autores que sostienen que el asilo diplomático es una violación a la soberanía de cada país, que daría lugar a que las autoridades penetraran en la misión diplomática aún en contra de la voluntad de los agentes del estado asilante para apoderarse del solicitante de asilo. Entre estos autores menciona a Martens, Andrés Bello, Klueber, Verross, Caorai de Moncada, etc.

En el segundo subgrupo coloca a los autores que consideran que aunque el asilo diplomático sea una práctica ilegítima, la misión diplomática es inviolable y por lo tanto, las autoridades no están legitimadas para penetrar en ella.

En la actualidad este grupo ha sido totalmente superado, sobre todo en lo que sostiene el primer subgrupo, puesto que la inviolabilidad de las misiones diplomáticas es unánimemente defendida por la doctrina, estando sustentada por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Además, la institución del asilo es reconocida por la comunidad internacional y ha sido plasmada en diversas disposiciones internacionales, siendo la Declaración Universal de los Derechos humanos en su artículo 14, una de las más trascendentes.

En el segundo grupo analiza la corriente doctrinal que considera al asilo con una función exclusivamente humanitaria, tolerada y respetada por los Estados en ciertas circunstancias.

pero sin justificación jurídica alguna. Es decir, el asilo se concede en base a principios humanitarios extrajurídicos. Menciona a Carlos Calvo, Machado Vilela, Despagnet, Podestá Costa, Reale, etc., como seguidores de esta corriente. Esta fue la corriente imperante desde el origen del asilo hasta las primeras reglamentaciones jurídicas, sobre todo en lo tocante al asilo eclesiástico, ya que este tipo de asilo albergaba por igual a todos los perseguidos, sin tomar en cuenta el motivo de su persecución, es decir, basándose exclusivamente en consideraciones humanitarias, en la protección de la vida o seguridad del perseguido, sin tener importancia su culpabilidad o inocencia. Estaba alejado, pues, de consideraciones jurídicas.

El asilo dejó de ser considerado con una naturaleza exclusivamente humanitaria precisamente cuando dejó de ser competencia de la iglesia. A medida que el poder eclesiástico iba disminuyendo y el Estado recuperando sus fueros, el asilo fue adquiriendo nuevas características hasta ser considerado un principio de derecho internacional. Este es el tercer grupo que Fernández analiza. En este sentido, señala tres diferentes tipos de fundamentaciones que se le han dado al asilo:

a) La primera es en razón de considerar al asilo como resultado del reflejo de los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos. Esta tesis era la sostenida hasta finales del siglo XVII, pero en realidad no tenía mucho soporte. El pensar que la concesión de asilo es legítima simplemente por los privilegios otorgados a una persona en razón de facilitar la función diplomática que ejerce en el Estado territorial, nos llevaría a pensar precisamente en la naturaleza y los objetivos de

esa función diplomática, en donde el asilo no tiene caida. El asilo no facilita la función diplomática y en muchos casos en la realidad la ha entorpecido. Carlos Fernández reconoce la razón de esta confusión al señalar: "Los privilegios diplomáticos, o mejor aún, la calidad de agente diplomático, son presupuesto o, si se prefiere, condición sine qua non para la concesión regular del asilo, pero no su fundamento jurídico". (36)

b) La segunda fundamentación analizada es en razón a la propiedad del Estado asilante o extraterritorialidad y derivaría de las inmunidades, ya no del agente sino de la misión diplomática. Esta fundamentación tuvo razón de existir cuando se llegó a considerar la misión diplomática como territorio del Estado de origen sobre el cual ejercía jurisdicción y soberanía. Ursúa fundamenta de esta manera el asilo al decir: "La concesión del asilo diplomático es un acto de soberanía, ejercido dentro de la jurisdicción normal del Estado asilante, en relación a una persona que, para ese fin, está sujeta exclusivamente a esta jurisdicción y no puede ser por tanto materia de controversia internacional" (37) Como he apuntado anteriormente, la teoría de la extraterritorialidad ha sido ya superada y por lo tanto, el asilo no puede tener su fundamentación jurídica en ella.

c) Por último, analiza el asilo con una fundamentación jurídica independiente. Fernández apunta formas de contemplar el asilo, las cuales son:

- 1) Ejercicio de un derecho de control de cada Estado y,
- 2) Derecho Humano.

En la primera considera al asilo como el derecho y el deber que tiene cada Estado de velar por la justicia internacional y por el respeto a los principios superiores de la humanidad. Así, dice: "Se podrá discutir, en concreto y en cada Estado, cuáles son los derechos esenciales del hombre, pero al menos el derecho a la vida, a la integridad física, al honor, a la libertad legal y a la justicia son indiscutibles. Si los gobernantes no los respetan, están excediendo los límites de sus funciones, abusando del derecho que les es conferido" (38).

En mi opinión el asilo no puede tener como fundamento jurídico los principios superiores de la humanidad, porque estos, siempre podrán ser discutibles dependiendo de la ideología. Fernández alude, por ejemplo, al derecho a la vida. El derecho a la vida es reconocido universalmente. Ningún sistema de gobierno podría atreverse a proclamar lo contrario. Sin embargo en la manera en la que se interpreta ese derecho a la vida, es en donde entra la ideología y por lo tanto, las divergencias. Se puede aludir, por ejemplo, a la vida de la sociedad justificando la pena de muerte de un traidor a la patria. El asilo, en estricta teoría, no puede tomar como base estas consideraciones ideológicas. Lo que sí podría justificarse es la aplicación de la justicia, pero no basada ésta aplicación en principios ideológicos, sino en principios jurídicos de procedimiento, en el que sí están de acuerdo todos los sistemas ideológicos. El solicitante de asilo es una persona que forzosamente ha realizado delitos contra el sistema de gobierno de su país (es un delincuente político) o se encuentra perseguido también por motivos políticos. En términos generales, en los países de América Latina, a pesar de la formal separación de poderes, la realidad es que el poder judicial

rara vez está separado del poder ejecutivo. De esta manera, las decisiones de los jueces están condicionadas fundamentalmente al poder ejecutivo. En estas circunstancias, lo que el asilo viene a hacer es simplemente evitar que el juez sea parte en un conflicto (el juez es el poder judicial y la parte el poder ejecutivo, representante de la ideología contra la cual ha delinquido el solicitante de asilo).

El asilo encuentra su justificación jurídica hoy día a través de dos vertientes. Por un lado, se le considera como un derecho de los Estados, reconocido de manera internacional inclusive por medio de tratados, convenciones, etc. Por otra parte, se le ha tratado de considerar como un derecho humano. La distinción entre estas dos vertientes es fundamental para el derecho de asilo, ya que dependiendo desde qué punto de vista sea considerado, tendrá una naturaleza diferente.

En el primer caso, al considerarlo como un derecho de cada Estado, se le da al asilo un carácter positivo. El asilo es concedido no tanto en función del individuo que lo solicita, sino en ejercicio de un derecho del Estado que lo concede. Al suscribir acuerdos internacionales en materia de asilados, cada Estado lo puede conceder en ejercicio de un derecho plasmado en un instrumento jurídico. En el otro sentido, al considerarlo como un derecho humano, se pasa toda la carga ya no al Estado que lo concede, sino al individuo que lo solicita y recibe. Piza Escalante y Cisneros Sánchez explican muy bien la importancia de esta distinción diciendo: "...es necesario comenzar por ubicar claramente los problemas del asilo que...son fundamentalmente problemas de derechos humanos... ya que obliga... a una distinción

que consideramos capital, entre lo que son, por una parte el derecho al asilo y al refugio, como situaciones subjetivas de que es titular el refugiado mismo, que sí son inscribibles en el derecho de los derechos humanos, y lo que ese otro conjunto de principios y de normas que disciplinan el asilo o el refugio como derecho entre los Estados, que por cierto es el más abundante el de más larga tradición en nuestro continente. La razón de esta distinción ...no es meramente semántica ni entre dos aspectos, el subjetivo y el objetivo de una misma realidad jurídica; por el contrario, obedece a una diferencia sustancial: mientras el primer concepto, de derechos humanos, involucra una relación Estado-ser humano, en que este último es titular, bien de derechos subjetivos, bien por lo menos de situaciones jurídicas individualizadas o individualizables, en el segundo, en cambio, los titulares de derechos y deberes son únicamente los Estados mismos, aunque esos derechos y deberes se establezcan en alguna medida 'en función' del perseguido (39).

La legislación que en materia de asilados se ha suscrito en nuestro continente, opta por la primera concepción, al consagrar el derecho de los Estados receptores a conceder el asilo y el deber de los de origen a respetarlo. El solicitante de asilo tan sólo tienen la potestad de solicitarlo, pero en cuanto se considera con un derecho y no un deber del Estado receptor de concederlo, no da al solicitante ninguna posibilidad de exigirlo (esto podemos verlo en el Tratado sobre Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, Convención sobre asilo y refugio políticos de Montevideo de 1939, Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954). En el otro sentido, son precisamente instrumentos de Derechos Humanos los que

se inclinó por la concepción del asilo como un derecho humano subjetivo (Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, Pacto de San José y Declaración Universal de Derechos Humanos entre otros).

#### a) LA FUNCION DEL ASILO

##### 1) Humanidad.

Durante mucho tiempo, como hemos visto sobre todo con el asilo religioso, la función del asilo era exclusivamente humanitaria, no se consideraban ni las características del solicitante de asilo, ni del hecho que lo había motivado a solicitarlo, sino que se concedía con el único objetivo de salvaguardar su vida, su libertad o su seguridad. Esta era la opinión doctrinaria que había imperado. En este sentido, "Para L.A. Poceστά Costa, ya sea que haya acuerdo internacional, ya sea que no, la concesión del asilo político estaría determinada únicamente por motivos de humanidad, ante la necesidad de salvar la vida de personas que lo imploren en momentos en los que la subversión del orden público no ofrece garantías de seguridad personal, sino que más bien está propensa a violencias irreparables" (40). De la misma forma piensa Mora Rodríguez al señalar: "el principio fundamental que rige el sistema de asilo es una razón de humanidad y respeto, en garantía de los valores humanos, y no una consideración política con referencia a la naturaleza jurídica del gobierno que ejerce el poder en el territorio, esto es, si es legal o ilegal, revolucionario o no" (41)

#### **b) Seguridad.**

Otros autores piensan que la seguridad del individuo es lo fundamental en la concesión del asilo. En realidad, estos dos conceptos están muy relacionados, y es difícil disasociarlos totalmente para hacer dos teorías diferentes. Entre los autores que defienden a la seguridad como una de las funciones del asilo, está Scelle al decir: "El fundamento más profundo del asilo es..., sin lugar a dudas, humanitario, pero limitado por el hecho de que quien ejerce el asilo y lo concede debe asegurarse de que había peligro de que la justicia no actuase regularmente respecto al acusado o de que no pudiese realmente ejercerse" (42)

#### **c) Función Compleja.**

Siendo el asilo una respuesta a una situación anormal, generalmente llena de violencia en la que concurren diversos elementos (sociales, jurídicos, culturales, políticos, económicos, etc), lo convierte en una figura sumante compleja. El atribuirle una función exclusiva, impide contemplarla y analizarla de una manera global. Las funciones de humanidad y seguridad, han sido unánimemente defendidas entre los doctrinarios. Además de estas, Fernández opina que el asilo tiene la función de constituir una actividad de "control recíproco" entre los Estados: "cada Estado tiene el derecho y el deber de ejercer un control recíproco sobre la actividad de los demás, con el fin de asegurarse de que no se está procediendo en contra de las finalidades primordiales de la sociedad internacional. Garantizar al hombre en sociedad el desarrollo y la realización normal de su personalidad" (43).

Soy una ferviente admiradora del asilo, sin embargo considero que este autor se excede en la opinión que tiene de él. Sus palabras hacen pensar en esta figura como defensora de la humanidad, remedio a sus males y camino para la realización de la personalidad de los individuos y alcance de los objetivos universales. En donde coincido con este autor es cuando le atribuye al asilo una función de seguridad jurídica al decir "...el peligro en que el asilado se encuentra y que justifica la protección extranjera, no puede ser, jurídicamente, el de llegar a ser juzgado o condenado, sino el de llegar a ser mal juzgado o condenado" (44). Esto coincide con mis reflexiones acerca de la función del asilo de garantizar que una parte no sea juez en una controversia.

## 2.2. EL ASILO TERRITORIAL.

Este tipo de asilo evolucionó más que el territorial en el continente europeo, debido a las cortas distancias entre un país y otro existentes en Europa. En América, precisamente por la razón de la distancia, fue el asilo diplomático el que tuvo una mayor evolución. El asilo territorial se otorga dentro del territorio del Estado receptor, por ello, las discusiones acerca de su legitimidad son menos encontradas. El Estado receptor concede protección a un extranjero en base a su soberanía. Está dentro de su jurisdicción y tiene todas las facultades para aplicar el derecho interno.

### 2.3. INSTRUMENTOS JURIDICOS REGIONALES EN MATERIA DE ASILO

En el continente Americano se han suscrito los siguientes instrumentos aplicables a los refugiados:

1. Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 (arts 15 al 18).
2. Convención sobre Asilo de la Habana de 1928.
3. Convención sobre Asilo de la Habana de 1928.
4. Tratado sobre Asilo y Refugio Politicos de Montevideo de 1939. 1939.
5. Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954.
6. Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954.
7. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José. Arts 6 y 7). 6 y 7).

De este listado, México es parte de todos con excepción del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 y del Tratado sobre Asilo y Refugio Politicos de Montevideo de 1939.

La diversidad de estos instrumentos, el que no todos estén firmados y ratificados por todos los países, y el hecho de no existir un organismo encargado de controlar que las disposiciones sean aplicadas, han impedido conformar un derecho del

asilo uniforme a todo el continente.

La siguiente explicación es en relación a las disposiciones contenidas en los instrumentos anteriores.

**A) A quién se le puede conceder el asilo**

Hay uniformidad en cuanto a aceptar que el asilo puede ser concedido a delinquentes políticos (Tratado de Derecho Penal de 1889, art.16; Convención de la Habana de 1928, art. 2; Convención de Montevideo de 1933, art.1; ). En algunos instrumentos, además de facultar a los Estados para concederlo a delinquentes políticos, se les faculta para concederlo a personas que hayan cometido delitos comunes concurrentes con los políticos (Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo de 1939, art. 2 y Pacto de San José, art. 7). En disposiciones más avanzadas, además de poder conderlo en los supuestos anteriores, se amplía a concederlo a perseguidos por "motivos políticos", no siendo indispensable que se hayan cometido delitos (Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, art. III y Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, art. I).

**B) Quien puede concederlo.**

En los instrumentos regionales la facultad de conceder asilo diplomático se condiciona a los agentes diplomáticos o jefes de navío (Tratado de Derecho Penal de 1889, art. 17 párrafo II; Convención de la Habana de 1928, art. 2, párrafo segundo. Tratado de Montevideo de 1939, art. 2; Convención de Caracas de 1954, art.I). En la doctrina europea no se condiciona a los agentes

diplomáticos, sino que se extiende también a los cónsules.

En cuanto al asilo territorial, la legislación no especifica quién lo puede conceder, ya que el país receptor lo estará otorgando en base a su soberanía y conforme a los procedimientos internos particulares.

### **c) Condiciones del asilo**

El asilo tiene que ser solicitado (Convención de la Habana, art. 2, parágrafo 1), es decir, no puede ser concedido de manera espontánea sino que el perseguido político tiene que solicitarlo previamente.

Presupone urgencia y que el perseguido no tiene otro medio para ponerse en seguridad (Convención de Caracas de 1954, art. VI; Convención de la Habana de 1928 art. 2, parágrafo 1 y Convención de Caracas de de 1954, art. V).

### **D) Calificación de las causas.**

La calificación de la urgencia y de los motivos de persecución es un de los elementos esenciales en la regularidad de la concesión del asilo. Fue hasta el año de 1933, a través de la Convención de Montevideo cuando se especificó a quién correspondía la calificación. Esto representó una avance muy importante porque en la práctica se podía impugnar un asilo como ilegítimo simplemente diciendo que quien lo concedía no estaba facultado para ello. A este respecto, Martínez Viademonte señala: "La Conferencia de Montevideo supuso esta omisión

con claridad concluyente, declarando de una manera explícita que 'la calificación de la delincuencia del asilado corresponde al Estado asilante'...Ya no será posible discutir el derecho del Estado asilante a calificar la condición jurídico-penal del asilado, punto básico para la subsistencia y eficacia práctica del derecho de asilo diplomático, pues si se permitiera hacer esta calificación al Estado territorial no sería posible la existencia del asilo político; esta sola circunstancia echaría por tierra todo el edificio político tan trabajosamente trabajado" (45) De la misma manera, el Tratado de Montevideo de 1939, en su artículo 3, segundo párrafo y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1945, en su artículo IV, concede la calificación al Estado que concede el asilo.

#### **ED La reciprocidad.**

La reciprocidad en derecho internacional, es la facultad que tiene el gobierno de un país de aplicar a los extranjeros que se encuentren sobre su territorio, el mismo trato que sus nacionales reciben en el territorio del país de origen de dichos extranjeros. Al representar el derecho de asilo una respuesta a una situación anormal dentro de un país, no se aplica este principio Convención de Montevideo de 1933, art. 3 y Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, art. XX).

#### **FD Derechos y deberes de los asilados.**

Los instrumentos jurídicos que estamos analizando, no

establecen siquiera normas mínimas para el tratamiento a los asilados, lo cual es una diferencia clara con los instrumentos internacionales que se han creado en materia de refugiados, ya que estos últimos hacen una descripción de los derechos y deberes de los refugiados dentro de lo que podríamos llamar la "vida cotidiana", como por ejemplo, el régimen fiscal y judicial, el aspecto religioso, educativo, etc. Gros Espiell expresa en este sentido: "La enumeración minuciosa de estos derechos en la Convención de 1952, 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 de 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" (46).

También es importante señalar que el Derecho de los Refugiados, al estar concebido como derecho humano, los refugiados aparecen con derechos y deberes subjetivos. El Derecho de asilo tiene una esencia distinta. En nuestro continente, como hemos visto, los instrumentos jurídicos consideran el asilo no como un derecho de la persona que lo solicita y necesita, sino como un derecho de los Estados a concederlo (Convención sobre Asilo Territorial, art. I y sobre Asilo Diplomático art. II, de Caracas de 1954).

#### DERECHOS.

Los derechos y deberes de los asilados consagrados en los

instrumentos anteriores se reducen a los siguientes:

- Derecho a no ser entregado a las autoridades de otro Estado mediante extradición, ya que ésta no opera en caso de perseguidos políticos (Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, art. 15 y Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, arts II Y IV).

- Derecho a la libre emisión de pensamiento, reunión y asociación, salvo limitantes - que giran en torno a no utilizar la fuerza o violencia contra el Estado reclamante - (Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954).

- Derecho a la no devolución, es decir, el derecho a no ser puesto en un país, sea el de origen u otro, en el que su vida o libertad corran peligro (Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio políticos de 1939 párrafo segundo; Convención de San José, art. 22 inciso 8 y Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, art. XVII).

- Derecho a buscar y recibir asilo. (Convención de San José, art. 22 inciso 6; Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 14, Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954, art. I)

#### DEBERES

Deber de no realizar en el Estado receptor actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación (Tratado de Derecho Penal Ineterancional de Montevideo de 1889, art. 16; Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939, art.5 y Convención de Caracas sobre asilo Diplomático de 1954, art. XVIII).

## 2.4. EL ASILO EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO

Según el artículo 133 constitucional, los Tratados que estén de acuerdo con la Constitución celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, forman parte del derecho interno, lo que significa que los instrumentos internacionales analizados anteriormente (con excepción del Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889 y del Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos) están integrados al derecho mexicano.

Por otra parte, la figura del asilado fue introducida a la Ley General de Población en el año de 1973, en el capítulo III, dentro del artículo 42 que se refiere a la situación de los no inmigrantes:

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

V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo

que haya salido con permiso de la propia dependencia (47)

Como podemos ver, esta definición coincide con la Convención de Caracas de 1954, en la que no se condiciona la concesión de asilo a que el solicitante haya cometido delitos políticos, sino en la cual es suficiente que exista una persecución, es decir, México ha adoptado la definición más avanzada que a través de los instrumentos internacionales se han realizado.

Los pormenores de esta figura están reguados en el reglamento de la misma Ley a través de su artículo 88, el cual contiene disposiciones referentes al asilo territorial, al asilo diplomático y disposiciones generales para ambos.

El asilo territorial está contemplado de los incisos I al IV, en ellos se establecen los procedimientos para adquirir la calidad de asilado, es decir: el hecho de ser admitidos provisionalmente por las oficinas de migración mientras "la Secretaría de Gobernación -en lo subsecuente la Secretaría, para abreviar -resuelve" (48) cada caso particular, el deber del solicitante de expresar los motivos de su persecución y sus datos personales, el hecho de que la oficina de migración deba levantar un acta con los datos del asilado y otros datos administrativos, y la precisión de que no se admitirá como asilado al extranjero que provenga de un país distinto de aquél en donde se hubiera presentado la persecución, salvo que en el país o los países por los cuales pasó haya tenido el carácter de transmigrado. Esta última disposición, es una diferencia con la figura del refugiado que también contempla la Ley General de

Población y que analizaré posteriormente, ya que en el caso de los refugiados, deben "demostrar" que no fue aceptado en el país o países que utilizó como paso para llegar a México. Esto, que aparentemente es sólo una manera distinta en la redacción, en la realidad implica una situación de fondo que pone a los refugiados en dificultades más agudas en comparación a los asilados, ya que estos últimos pueden transitar libremente por los países necesarios de paso hasta México, sin más requisito que declarar que no tenían la intención de establecerse en ellos, puesto que ni siquiera se les exige tener una calidad migratoria de "transmigrante", sino el simple "carácter".

El asilo diplomático está regulado de los incisos V al VI. En estos se vuelve a hablar de la necesidad de que haya un "delito político" para la concesión de asilo, dejando a un lado la disposición de la Ley en donde era suficiente con que existiera persecución y no delito. Se establece también que las embajadas podrán recibir a los solicitantes del asilo y conceder este, pero que necesitará ser ratificado posteriormente por la Secretaría de Gobernación.

Por último, el inciso VII a través de 9 párrafos, estipula las disposiciones generales y comunes a ambos tipos de asilo, las cuales son las siguientes: una restricción a la libertad de circulación, ya que la Secretaría tiene la facultad de determinar el sitio en donde el asilado deba residir, las actividades a las que pueda dedicarse y otras modalidades cuando a su juicio lo ameriten las circunstancias (párrafo a); el derecho del asilado a la reunificación familiar, al establecer que podrá traer al país a su esposa, hijos (y padres si la Secretaría lo

estima pertinente) para vivir bajo su dependencia económica (parágrafo b); la necesidad de obtener permiso de la Secretaría para ausentarse del país (parágrafo c), el deber del asilado de manifestar los cambios de domicilio y de estado civil (parágrafo h) y de obtener de la Secretaría permiso para cambiar de actividad (parágrafo e); el deber de acatar las obligaciones contenidas en la Ley General de Población y en su reglamento. Asimismo, dispone que los permisos de estancia se otorgarán por un año y que podrán prorrogarse por uno más y así de manera indefinida (parágrafo d) y que al momento en que hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el asilo, el asilado tendrá que abandonar el país dentro de los treinta días siguientes sin embargo no especifica quién determinará cuándo han desaparecido esas causas ni bajo qué procedimiento.

Las disposiciones generales, reflejan la intención del gobierno de tener el control absoluto de la situación de los asilados. En la realidad, el trato que el gobierno mexicano les ha dado ha sido en general buena. Esto se ha debido principalmente al tipo de personas que han llegado a México con esta calidad migratoria, casi siempre pertenecientes a elites académicas, que representaban un aporte intelectual y cultural para el desarrollo mexicano. El interés de control que reflejan las disposiciones de la Ley General de Población, en la práctica no ha tenido que ser usado, sin embargo, es de notar que esas disposiciones están ahí, precisamente para cuando el gobierno tuviera que echar mano de ellas, es decir, cuando fuera necesario aplicar todas las restricciones mencionadas anteriormente.

## CITAS AL CAPITULO II

- (1) Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo II. México.
- (2) Cabanellas Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editoria Heliasta. 12a. edición. Argentina.
- (3) Diccionario Jurídico. Tomo III Op. Cit.
- (4) Ibid. Tomo II.
- (5) Diccionario Enciclopédico. Tomo III.
- (6) Ibio. Tomo III.
- (7) Diccionario Jurídico. Op. Cit. Tomo I.
- (8) Diccionario Enciclopédico. Op. Cit. Tomo I.
- (9) Diccionario Jurídico. Op. Cit. Tomo IV.
- (10) Diccionario Enciclopédico. Op. Cit. Tomo IV.
- (11) Delegación del ACNUR en Italia. Op. Cit. P.96.
- (12) Diccionario Enciclopédico Quillet. Op. Cit. P.464.
- (13) División de Protección Internacional del ACNUR. Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. 1954. P. 26
- (14) Ibid. P.
- (15) Euergethal Tomás y otros. Manual Internacional de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Jurídica Venezolana. Costa Rica. 1990. P. 25 y 26.
- (16) Ibid. P.27.
- (17) Varios autores. Gros Espiell Héctor. El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus

Relaciones con la Convención y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. Edit. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1982. P. 29.

- (18). Ibid. P.31.
- (19) Varios autores. Op. Cit. Galindo-Vélez Francisco. Sumario del Derecho de los Refugiados. P. 89.
- (20) División de Protección del ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición del Refugiado. ACNUR. Ginebra. 1988. P.10. Inciso 33.
- (21) Goodwin-Gill Guv. The Refugee in International Law. Edit. Clarendon Press Oxford. U.K. 1990. P 50
- (22) División de Protección del ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición del Refugiado. Op. Cit. F.34. Inciso 13o.
- (23) Ibid. P. 37. Inciso 145.
- (24) Goodwin-Gill. Op. Cit. F. 56.
- (25) División de Protección del ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición del Refugiado. Op. Cit. P.38. Inciso 147.
- (26) Goodwin-Gill. Op. Cit. F. 47.
- (27) Delegación del ACNUR en Italia. Op. Cit. P.214.
- (28) Arellano García Carlos. Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México. 1987. P. 123.
- (29) Goodwin-Gill. Op. Cit. P.55 y 56.
- (30) Hathaway James C. The Law of Refugee Status. Edit. Butterworths. Toronto Vancouver. 2a. Edición. 1992. P. 26.
- (31) Cuellar Roberto, García-Saván Diego, Montaña Jorge, Diegues Margarita and Valladares Lanza Leo. "Refugee and

Related Developments in Latin America: Challenges Ahead''  
International Journal of Refugee Law. Volume 3, Number 3,  
Oxford University Press. U.K. 1991. P.489.

- (32) Subcomité Plenario sobre Protección Internacional del ACNUR. Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados. ACNUR. Ginebra. 1990. P.50.
- (33) Arboleda Eduardo. ''Refugee Definition in Africa and latin America'' International Journal of Refugee Law. Volume 1, Number 2. Oxford University Press. U.K. 1991.
- (34) Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos. Informe sobre los Avances en la Ejecución del Plan de Acción en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos. Presentado en la Segunda Reunión de Seguimiento a la Conferencia Internacional de Refugiados (CIREFCA). F.
- (35) Fernández Carlos. El Asilo Diplomático. Editorial Jus. México. 1970. P.158-159.
- (36) Ibid. P.164.
- (37) Ursúa Francisco A. El Asilo Diplomático. Comentarios sobre la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el Caso de Haya de la Torre. Editorial Porrúa. México. 1952. P.55.
- (38) Fernández Carlos. Op. Cit. P.207.
- (39) Varios Autores. Piza Escalante y Cisneros Sánchez. Op. Cit. 104.
- (40) Citado por Fernández. Op. Cit. P.187.
- (41) Mora Rodríguez. Op.Cit. P.228.
- (42) Fernández. Op. Cit. P.369.
- (43) Ibid. P. 196.
- (44) Ibidem P. 198.
- (45) Martínez Viadomonte, José Luis. El Derecho de Asilo y el

Régimen Internacional de Refugiados. Editorial: Eotas. México.  
1961. F.29.

(46) Varios Autores. Gros Espiell. Op. Cit. P.66

(47) Ley General de Población. México. 1992.

## SEGUNDA PARTE.

### CAPITULO III

#### LOS REFUGIADOS Y DE LOS ASILADOS EN MEXICO.

##### 1. EL EXILIO ESPAÑOL.

QUE HILO TAN FINO, QUE DELGADO  
-DE ACERO FIERRO- NOS UNE Y NOS SEPARA  
CON ESPAÑA PRESENTE EN EL RECUERDO.  
CON MEXICO PRESENTE EN LA ESPERANZA.  
PEDRO GARFAS

La derrota de la segunda república española, en la guerra civil provocada por el golpe militar comandado por Francisco Franco y apoyado por Alemania e Italia a principios de 1939, dió como resultado, entre otras cosas, el éxodo de una multitud de españoles hacia diferentes partes buscando proteger su vida y la de sus familiares. Por esta razón, Francia se vió obligada a albergar a esos huéspedes forzados, que poco a poco iban traspasando la frontera española hasta llegar a territorio francés. La respuesta que los españoles encontraron entonces no fue la mejor. Francia no podía rechazar a ese contingente como hubiera sido su deseo, pero tampoco estaba muy dispuesta a concederles buenas condiciones durante su estancia. Los centros de reclutamiento de los españoles fueron campos de concentración famosos por las malas condiciones y en general la vida de estos en territorio francés fue caracterizada por constantes agresiones y actos de discriminación.

Del otro lado del océano Atlántico, sin embargo, estaba un país que no sólo estaba dispuesto a recibir a miles de españoles.

sino que lo haría gustoso ofreciéndoles las mejores condiciones de vida a las cuales hubieran podido aspirar -tan buenas que precisamente por ello, aunque aisladas, hubieron protestas de algunos sectores nacionales-. México, con un gobierno de tendencia socialista al frente del General Lázaro Cárdenas, con una capital de millón y medio de habitantes y un clima templado todo el año, era un país que a pesar de las luchas políticas internas agudizadas por el próximo término de sexenio, se abría a la industrialización y necesitaba también poblar parte de su territorio.

El primer contingente llegó a México un año y medio antes de que se terminara la guerra civil. En el mes de junio de 1937, el país recibía a quinientos de niños españoles. "Para los mexicanos, esos 500 niños eran símbolos vivos del primer compromiso mexicano concreto de cuidar y adoptar a los refugiados españoles" (1). Estos niños eran huérfanos que habían perdido a sus padres durante la guerra, estaban extraviados o simplemente, habían sido enviados por sus mismos padres ante el peligro tan grave que representaba la guerra. "Meses antes se había creado en México, el Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español a instancias y bajo el patrocinio de la Señora Cárdenas". (2) Los niños recibieron múltiples muestras de solidaridad del pueblo mexicano e inclusive hubieron propuestas para la adopción de algunos, pero el Presidente Cárdenas se opuso a ellas pues prefirió conservar la unidad del grupo a fin de darles una educación socialista que preservara los principios republicanos, manteniendo a todo el grupo junto en una escuela-internado en Morelia.

La ayuda que el gobierno mexicano ofreció fue abierta

y constante. Meses antes del arribo de los niños a México, ya había gestionado la salida de 804 españoles asilados en la Embajada de México en Madrid. Estos emigraron hacia diferentes rumbos, pero su seguridad estuvo garantizada por el gobierno mexicano. La ayuda, que se comenzó a brindar en plena guerra civil al gobierno republicano -inclusive con material bélico-, sería prolongada por el siguiente mandatario mexicano hasta aproximadamente el año de 1947.

Pero volvamos al inicio del éxodo. Para el año de 1938, a pesar de que el gobierno republicano aún albergaba esperanzas y tenía la confianza puesta en el triunfo, la situación era grave. El Comité Internacional de No Intervención -por medio del cual los gobiernos legitimaban engañosamente su posición de negar ayuda a la república española- había ya mostrado claramente sus intenciones y la inseguridad en la península ante los próximos conflictos mundiales era grande. Estos hechos motivaron al ministro mexicano en Portugal, Daniel Cosío Villegas, a sugerir al presidente Cárdenas, por intermedio del director del Banco de México, que México recibiera a un grupo de intelectuales españoles. A raíz de esta petición comenzó el traslado de lo mejor de la cultura y la ciencia española. Con el propósito de constituir un centro de reunión y de trabajo para los exiliados, en el mismo año de 1938, se creó mediante decreto, La Casa de España, que posteriormente se convertiría en El Colegio de México. Con respecto a la ayuda recibida por medio de La Casa España, Patricia W. Fagei expresa: "Una de las consecuencias de tan generosa ayuda fue que los españoles invitados recibieron salarios académicos sustancialmente más elevados que los que solían pagarse a los profesores universitarios mexicanos" (3).

A pesar de que desde 1938 habían empezado a llegar pequeños grupos de republicanos intelectuales, es hasta mayo de 1939 cuando se recibe el primer contingente masivo de 1501 españoles. y "en total, de mayo a julio de 1939, fueron transportados 5781 refugiados por vía marítima" (4). Este hecho se realizó gracias a que el gobierno mexicano, en febrero de 1939, había hecho comunicados oficiales informando que México acogería a todos aquellos que por sus propios medios, o con la colaboración de las organizaciones republicanas en el destierro, pudieran llegar al país.

Ante este ofrecimiento tan llamativo por parte de México, los españoles recluidos en los campos de concentración franceses, así como los que aún se encontraban en España temiendo por su vida, se apresuraron a buscar la manera de acogerse a la protección del gobierno mexicano. De las organizaciones republicanas en el destierro a que se refería el decreto, fue el SERE (Servicio de Evacuación de los Republicanos Españoles), creado en 1939, la organización que colaboró con el gobierno mexicano en el envío de los exiliados. Durante la república española, antes del golpe de Estado, había diversos grupos y partidos políticos que a pesar de haberse visto forzados a salir del país no lograron superar sus diferencias. Por ello, Juan Negrín, Presidente del Gobierno Republicano en el exilio, organizó el SERE con el propósito de dar cabida a las diferentes expresiones y pensamientos, ya que la administración estaba formada por un representante de cada partido político y de los principales sindicatos. Gracias al SERE fue posible el envío de los refugiados en un primer tiempo. "Este organismo y su filial en México, el 'Comité Técnico de Ayuda a los españoles', trabajaron en colaboración con la representación de

México en Francia. Fruto primero de esta colaboración fue la llegada, en 1939, de tres barcos pagados con fletes con fondos del SERE: el Sinaia, el Ipanema y el Mexique'' (5).

El SERE no duró mucho tiempo. Pronto surgieron diferencias entre los líderes españoles en el exilio que no pudieron ser superadas. Con motivo del arribo de 118 maletas a bordo del yate ''El Vita'', que contenían parte de los bienes y tesoros artísticos del gobierno de la república española, se inició la separación definitiva de los principales líderes, ya que la administración del cargamento fue reclamada por ambos. De esta manera, se tuvo una nueva fuente de financiamiento para el traslado de los refugiados a México distinta del SERE, que tomó el nombre de JARE (Junta de Auxilio de los Republicanos Españoles). En la época en que el SERE agotaba sus recursos, en 1940, la JARE estuvo en posibilidad de fletar otros barcos que trajeron nuevos exiliados a México.

En junio de 1940, Cárdenas realizó un nuevo comunicado, instruyendo al entonces Minisitro en Francia para recoger a todos los republicanos españoles que solicitaran su traslado a México. ''El 10. de julio de 1940, la sede provisional de la Legación en Biarritz recibía, retransmitido desde Burdeos, el siguiente telegráma fechado el 23 de junio anterior:

''Con carácter urgente manifieste usted Gobierno

francés que México está dispuesto a recoger a todos los  
refugiados españoles de todas edades y residentes en Francia.  
Diga usted que este Gobierno está tomando medidas conducentes  
para llevar a la práctica esta resolución en el menor tiempo  
posible. Si el Gobierno francés acepta en principio nuestra  
idea, expresará usted que desde el momento de su aceptación,  
todos los refugiados españoles quedarán bajo la protección del  
pabellón mexicano. Asimismo, de aceptar Gobierno francés,  
sugiera usted forma práctica para realizar dicho propósito en la  
inteligencia de que en atención a las circunstancias, nos  
dirigimos a Gobiernos alemán e italiano comunicándoles nuestro  
deseo. Contesté urgentemente. Presidente Cárdenas' (6)

---

(6) De uno u otro sexo, hubiera dicho con razón el maestro Ernesto  
Quiñónez y González.

De esta manera, el gobierno mexicano amplió su oferta de recepción, al extenderla sin condiciones a todos los republicanos españoles que quisieran aceptarla. Dadas las circunstancias por las que estos estaban pasando, rápidamente comenzaron a llegar nuevas solicitudes de refugio, tantas, que el gobierno mexicano no se daba a basto. Al darse cuenta que la demanda de solicitudes excedía a sus capacidades, pero sobre todo, al hacerse casi imposible el transporte por vía marítima ante el advenimiento de la Guerra, el gobierno mexicano optó por otra solución en su propósito de proteger a los españoles: en 1941 alquiló dos castillos en Marsella con la finalidad de convertirlos en un centro de refugio en donde, ante la imposibilidad que México tenía en ese momento de acogerlos dentro de su territorio, les brindaba toda la protección diplomática y aseguraba su vida, su libertad y su derecho a humanas condiciones de vida. "Cerca de los campos de concentración donde habían sido reunidos los españoles, el gobierno mexicano alquiló dos castillos, el de La Reynarde y el de Montgranc, donde se les dio asilo y alivio a los que en ellos se amparaban" (7)

Posteriormente, en 1946, se ideó un nuevo mecanismo para proteger a los refugiados, esta vez en Portugal, cuyo gobierno había establecido una alianza con Franco, en donde entre otras cosas, se preveía la extradición de refugiados españoles. El presidente Avila Camacho, encargó al embajador de México en Portugal, se ocupara de la situación de los españoles en ese país. Tras largas negociaciones, se acordó verbalmente colocar bajo la protección de gobierno mexicano los republicanos españoles que lograran llegar hasta Lisboa.

La cifra total de los republicanos españoles refugiados en nuestro país no es exacta. La mayor parte de los autores

coincide, sin embargo, en número arriba de los 20,000. Diferentes fuentes, arrojan resultados diversos, aunque en su mayor parte coinciden en señalar una cifra superior a 22mil personas las que integraron el contingente de exiliados que buscó refugio en México" (8). "La Dirección General de Estadística registra 6234 españoles llegados en 1939; 1746 en 1940; 1511 en 1941 y 2534 en 1942" (9). Es decir, 25549, sin contar los grupos menos numerosos frecuentes que llegaron hasta 1950.

La historia de los refugiados españoles en México es difícil de resumir en unas cuantas páginas. Como toda historia de refugiados, tiene factores de distintas naturalezas que entremezclados, llegan a configurar la realidad concreta. Como dije en páginas anteriores, la historia de los refugiados es la historia paralela de la humanidad, en la cual interactúan factores sociales, políticos, culturales, psicológicos, jurídicos, etc. He querido simplemente apuntar a lo largo de esta exposición el marcado interés que tuvo el gobierno mexicano -particularmente el de Cárdenas, pero también el de Avila Camacho- de brindar asilo, protección y calor humano a todos los refugiados españoles, tanto en el territorio mexicano, como en el extranjero mediante la intervención diplomática.

La voluntad de los gobernantes en aquél entonces coincidió con las condiciones y necesidades del país y con las características de los inmigrantes. Los españoles nunca representaron una carga ni económica ni social para México. Todo lo contrario. La gran mayoría solventó sus gastos de transporte y las asociaciones - el SERE en un principio y la JARE- posteriormente significaron no solamente la autosuficiencia de los

españoles, sino una contribución al desarrollo nacional y a la creación de fuentes de trabajo para los mexicanos mediante las distintas empresas constituidas.

El aporte a la cultura, a la ciencia y a la tecnología que otorgaron a México ha sido tan grande y tan incidente en la historia del país, que en el presente actual a veces no se logra diferenciar en un primer momento los aportes españoles de los mexicanos. La coyuntura fue sumamente propicia para México en ese entonces. No solamente recibía un numeroso contingente de personas instruidas: "Se calcula que llegaron a México más de 500 médicos, que equivalía a la décima parte del cuerpo docente en México" (10). "Lo cierto es que se trató de una emigración altamente seleccionada desde el punto de vista cultural, como lo demuestran los bajos índices de analfabetismo en las principales expediciones realizadas por los barcos llegados a México: Sinata, 1.1 %; Ipanema, 0.8%; Mexique, 2.3%; (11), sino a personajes que incidieron en la vida académica y cultural: "En una exposición de los libros publicados por los exiliados en 1942, una sola editorial, el Fondo de Cultura Económica, presentó 209 títulos originales y 74 traducciones. Por su parte, el 'Catálogo de la Obra Impresa del Exilio en México', publicado por el Ateneo Español en 1979, da cuenta de autores y libros a lo largo de noventa y tres páginas" (11). Al mismo tiempo que el país se beneficiaba con estos aportes, se brindaba a los republicanos una vida digna y protección a sus vidas y a su libertad. Este momento histórico daba a México, además, la oportunidad de aparecer ante el mundo como una nación profundamente hospitalaria, altruista y defensora incansable del derecho de asilo.

## 2. EL EXILIO SUDAMERICANO

### ESO DICEN.

Eso dicen  
que al cabo de diez años  
todo ha cambiado  
allá.

Dicen  
que la avenida está sin árboles  
y no soy yo quien para ponerlo en duda.  
¿acaso yo no estoy sin árboles  
y sin memoria de esos árboles  
que según dicen  
ya no están?

MARIO BENEDETI.  
GEOGRAFÍAS

En el año de 1973, a raíz del golpe de Estado perpetrado por los militares, en contra del gobierno de Salvador Allende, presidente constitucional de la República de Chile, México tuvo oportunidad de volver a mostrar al mundo su política favorable a los perseguidos políticos. Primeramente, el gobierno mexicano declaró luto nacional por el golpe de Estado, para posteriormente darle instrucciones al embajador de México en Santiago de Chile para que trasladara a los 100 chilenos que habían pedido asilo en la embajada. Pocos meses después, dió instrucciones para solicitar al nuevo gobierno el salvoconducto a efecto de que pudieran salir de Chile otros perseguidos, a los cuales dió amplias oportunidades de desarrollo e inserción en el país. En los años de 1973 y 1974, además de los chilenos, gozaron de asilo político en nuestro país, perseguidos argentinos y uruguayos. Fue una época de generalizada violencia en estos países, coincidiendo los tres en derrocamientos de regimenes democraticos a través de golpes de Estado, parecía ser que "los militares actuaran como un ejército de ocupación dentro

de sus propios países'. Al decir de Eduardo Galeano.

Estos perseguidos argentinos, uruguayos y chilenos tuvieron en común, además de haber sido un golpe de Estado la causa de su emigración, haber encontrado en México el mejor recibimiento que hubieran podido haber tenido en otro lado, ya que, 'a una tradicional política exterior que abría las puertas del país a los expulsados por regímenes represivos, México sumaba la existencia de oportunidades laborales surgidas de una estructura educativa en rápida expansión, el apoyo a la investigación y a la cultura, un aparato estatal que incorporaba a gran número de profesionales' (12)

Estos asilados, como es bien conocido, constituyeron un grupo de alto nivel académico y cultural, que pronto se integraron a la vida intelectual mexicana, dando al país que los recibía un importante legado en la cultura, la ciencia y la tecnología. Como ejemplo de la calificación de esta corriente migratoria, tenemos los datos obtenidos en ACNUR, referidos a argentinos que solicitaron su repatriación en 1983 y 1984:

Ocupaciones	Total	Porcentual
Profesionistas de nivel universitario y personas dedicadas a la investigación y a la docencia.	172	49.5%
Escritores, periodistas y artistas	82	23%
Comerciantes y vendedores	14	4%
Empleados, obreros y trabajadores por cuenta propia sin calificación	55	15.9%
Estudiantes	22	6.4% (13)

A finales de 1976, México había brindado asilo a más de 100,000 chilenos y a varios centenares de argentinos y uruguayos (14).

Las condiciones políticas y económicas, nuevamente fueron propicias para el recibimiento, esta vez de los asilados sudamericanos. Su recepción no sólo representó para el gobierno mexicano fortalecer su imagen a nivel internacional, sino que contribuyó al progreso interno por las características particulares de los asilados. La cantidad era adecuada para lograr una inserción en la sociedad mexicana sin necesidad de crear una infraestructura especial. La mayor parte, procedentes de la clase media-alta, rápidamente se integró a la vida productiva, cultural y científica del país. Como en el caso de los españoles, las condiciones políticas permitieron que ambas partes (gobierno y asilados), obtuvieran resultados sumamente benéficos.

### 3. EL EXILIO CENTROAMERICANO.

El primer movimiento masivo refugiados centroamericanos

en México, estuvo compuesto por nicaraguenses que huyeron de la guerra civil y de la dictadura de Anastasio Somoza. Al triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional, que dio como resultado el término de la dictadura y el inicio de un gobierno revolucionario en 1979, la mayor parte de exiliados retornaron a Nicaragua, como cita Sergio Aguayo: "...aún el gobierno estadounidense que tiene una visión nortea conservadora de la región acepta que del exodo inicial de 100.000 nicaraguenses durante la guerra civil, 'todos, con excepción de 20.000 regresaron y se reintegraron en la vida nacional nicaraguense después de la caída de Somoza' "(15).

Por ello, a pesar de las dimensiones iniciales de la emigración de nicaraguenses, esta no tuvo incidencia en la vida de nuestro país, ya que la mayor parte se repatrió rápidamente. En lo posterior, México ha recibido otros refugiados nicaraguenses, primero inconformes del régimen sandinista o jóvenes renuentes a realizar el servicio militar por cuestiones de conciencia; después, al arribo del gobierno de Violeta Chamorro, afectados por las luchas políticas internas que se están viviendo en estos momentos en Nicaragua, sin embargo, su número ha sido tan pequeño, que no ha tenido mayor importancia en nuestro país.

El segundo movimiento está representado por los salvadoreños, que comenzaron a llegar a México en los años de 1978 y 1979. A pesar del gran número de salvadoreños en México, es difícil tener referencias exactas. La razón de esto es que por razones de sobrevivencia la mayor parte intenta pasar desapercibido, se confunde entre los 20 millones de habitantes de la ciudad principalmente por motivos de estancia ilegal en el país.

A pesar de representar un contingente grande ( Durante 1983, el 90 por ciento de los centroamericanos atendidos por ACNUR fueron salvadoreños (16) ), es difícil saber su número exacto. Sin embargo, a través de aquellos que acuden a organizaciones no gubernamentales o al ACNUR en busca de ayuda, pueden señalarse ciertas características comunes que los diferencian de los inmigrantes económicos que hasta entonces habían llegado.

Una de las características principales, es el hecho de llegar en grupos familiares(17). A partir del incremento de la guerra en El Salvador, sus habitantes no sólo salían por motivos económicos, sino huyendo de la represión directa o de la violencia generalizada. El migrante económico por lo general viaja solo, la familia se queda en el país de origen esperando recibir el dinero que este envía periódicamente y por lo general realiza visitas a la familia o vuelve en un término relativamente corto. La población de salvadoreños que comenzó a llegar a México en 1978 y que en su mayor parte aún permanece aquí, está compuesta también por niños, mujeres y ancianos, muestra de la necesidad que tuvieron de abandonar su país en búsqueda de protección.

La grave crisis interna de El Salvador en esos tiempos era tan reconocida a nivel internacional, que el representante del ACNUR en Centroamérica Philip Sargisson, afirmó en 1981 que: "In our view, any one who comes out of El Salvador today deserves

refugee status" (18)

Otras de las características comunes, es que la mayoría pertenece a las áreas urbanas y que el nivel de escolaridad es alto. Como resultado de una encuesta aplicada por Laura O'Dogherty 153 centroamericanos en 1988, el "76 por ciento ha cursado estudios formales y solo el 24 por ciento del total es analfabeta" (19). Y si tomamos en cuenta los datos contenidos en el estudio realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el que señala que: "...se encuentran (los refugiados no reconocidos), de nacionalidades salvadoreña, guatemalteca, hondureña y nicaraguense que suman más de 300,000. De estos centroamericanos dispersos los salvadoreños en mayoría aplastante aplastante constituyen el 75%". (20), veremos que los datos recogidos en la encuesta de O'Dogherty, se centra en los salvadoreños. (#)

-----

Estos datos numéricos, como he señalado anteriormente, son sumamente engañosos y en ocasiones otro factor de confusión en el análisis de la población refugiada. Al no tener modo alguno de comprobación, los diferentes tipos de organismos los pueden manejar en diversas formas conforme a objetivos políticos y/o administrativos particulares. Además, una de las características principales de los refugiados es su gran movilidad. Es decir, el que se encuentren en una situación tan vulnerable, da como resultado cambios constantes en sus vidas, impidiéndoles estabilidad y creando ambientes y condiciones diferentes constantemente. Los datos que he dado ahora, pertenecen a distintos tiempos. La encuesta se llevó a cabo en 1981 y el informe en 1992. Los he citado, sin embargo, con el ánimo de dejar claro que de la población de refugiados en la Ciudad de México, los salvadoreños representan el número más grande.

La presencia de los refugiados salvadoreños fue tan grande, que obligó al gobierno mexicano a crear un organismo que se ocupara de la atención de estos. Así, mediante decreto presidencial, en 1980 se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Esta Comisión está formalmente integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. Entre las razones principales que dieron nacimiento a la comisión, estaba el adecuar el principio de asilo a la realidad de miles de centroamericanos y brindarles ayuda. Hoy en día, la COMAR ha dejado de tener competencia en lo que se refiere a los refugiados salvadoreños, concretándose al trabajo con los refugiados guatemaltecos asentados en los campamentos.

En el año de 1982, el gobierno mexicano aceptó que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), abriera sus oficinas en territorio nacional. El ACNUR, desde entonces y hasta la fecha, atiende a la población salvadoreña, que en el Distrito Federal, es la que conforma el grupo mayor.

En 1988, el ACNUR creó una institución encargada de implementar su programa de protección y asistencia, al que denominó SERTEC (Servicios de Representación Técnica y Profesional). Esta institución, que tiene a su cargo la asistencia y protección de los refugiados reconocidos por el ACNUR, tiene entre sus objetivos principales el brindar ayuda de emergencia a los que la requieran, orientarlos en cuanto a servicios médicos, sociales y educativos se trate, proporcionar apoyos a la educación y las personas de edad avanzada mediante becas y pensiones, atender a la población vulnerable a través de orientación y apoyos económicos, atender a

la población necesitada de ayuda psicológica, y atender el aspecto legal de los refugiados principalmente mediante la regularización de su situación migratoria y en defensa de sus derechos humanos. SERTEC tiene la enorme ventaja de jugar dos papeles en el escenario de los refugiados. Por un lado es la dependencia del ACNUR, contando con las ventajas que el apoyo de un organismo internacional significa. Así, todas las gestiones que en nombre de los refugiados realiza ante la Secretaría de Gobernación, las hace en representación del ACNUR. Por el otro lado, juega el papel de una Organización No Gubernamental, lo cual le da la posibilidad de tener una actividad política de posible incidencia en las decisiones que a nivel gubernamental se toman con referencia a la situación y al futuro de los refugiados.

Considerando la naturaleza de este segundo papel, en el año de 1989, junto con otros organismos no gubernamentales, decidió crear la CONONGAR (Coordinadora Nacional de Organismos No Gubernamentales de Ayuda a Refugiados), con el propósito de realizar un trabajo coordinado, que permitiera a los diferentes organismos que trabajan con refugiados, la posibilidad de adquirir fuerza política y crear mecanismos de incidencia en las decisiones gubernamentales, además de evitar la duplicidad de esfuerzos en las acciones emprendidas en pro de los refugiados.

El trato por parte de la sociedad para los salvadoreños ha pasado por varias etapas desde su llegada. No todos los sectores han dado la misma respuesta a los refugiados. Los primeros salvadoreños tuvieron una cálida recepción en las colonias populares, sobre todos en aquellas en donde las parroquias impulsaban la solidaridad con las luchas centroamericanas.

Habitantes de estas colonias, organizadas en Comunidades Eclesiales de Bases, de esta forma, recibían con gusto a los salvadoreños que huían de la guerra, en un momento muy propicio para la solidaridad: El Frente Sandinista de Liberación Nacional recién había tomado el poder y los movimientos de liberación en El Salvador y Guatemala eran fuertemente aplaudidos y apoyados. Sin embargo, la organización de la solidaridad en México fue decreciendo y con ella, el apoyo para los refugiados.

El siguiente grupo de refugiados que llegó a nuestro país, ha sido el que ha gozado de más publicidad y atención por parte tanto del gobierno, como de organismos internacionales y nacionales. Si los centroamericanos dispersos en el interior del país se han caracterizado por su clandestinidad y su silencio, ha sido precisamente por su dispersión. El grupo al que me refiero en este momento, que son los refugiados guatemaltecos de los campamentos en el sur del país han estado caracterizados por lo contrario, es decir, por encontrarse cohesionados.

En el año de 1981, comenzaron a llegar, sin embargo, no era la primera vez que nuestro país conocía de refugiados guatemaltecos. Ya en 1954, con el derrocamiento del gobierno democrático y legítimo de Jacobo Arbenz, 350 guatemaltecos buscaron protección en la embajada de México en Guatemala, recibiendo asilo de nuestro país junto con otros que cruzaron por ellos mismos la frontera (21), y anteriormente, "durante el gobierno de Justo Rufino Barrios" (22), el gobierno mexicano había protegido a algunos guatemaltecos.

A pesar de ello, el fenómeno que se inicia a principios de

la presente década, fue algo totalmente nuevo e inesperado para todos. Esa vez se trataba de grupos numerosos que necesitaban protección. Grupos de indígenas campesinos aterrorizados por la violencia vivida en su país, por la política genocida de la cual eran objeto por parte del ejército sin saber ellos mismos las razones. Este grupo estaba compuesto por víctimas pasivas de la represión en masa. Ya no se trataba de activistas políticos que conocieran de la represión por actividades contra un sistema dado, sino de campesinos que sufrían torturas, violaciones y muertes sin ser partes activas en el conflicto. Lo que la mayor parte de los refugiados sabía era que el ejército había arrasado con sus poblaciones enteras, que había asesinado a sus parientes o los había torturado a ellos mismos y que tenían que huir.

Primero, se movilizaron dentro de su mismo país, pero el instinto de sobrevivencia los obligó a ir más lejos hasta llegar a México para salvar sus vidas. Lo que estos campesinos habían vivido no puede ser externado con palabras. El ejército guatemalteco se ha hecho acreedor a denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de múltiples agencias internacionales y de su propio país. No fue una simple represión la que sufrieron los campesinos. El ejército ideó formas de tortura y amedrentamiento imposibles de realizar por una mente humana sana. Fue con la población vulnerable (niños, mujeres y ancianos), con quienes utilizaron las formas más degradantes de represión. Estos grupos de campesinos aterrorizados fueron los que empezaron a llegar a Chiapas en 1981.

Aún y con el peligro inminente corrían en Guatemala, México no les permitió permanecer en el país, realizando la

deportación en masa de todos ellos, que sumaban 500 en total. El segundo grupo, llegado en julio de 1981 (23), tendría una respuesta parecida, ya que de 2,000 que en esa ocasión llegaron, el gobierno mexicano, pese a las declaraciones de Gabino Fraga, entonces director de COMAR, en relación a que no habría más deportaciones en masa (24), concedió asilo tan sólo a 58, deportando al resto.

Esto no detuvo la emigración de los guatemaltecos, ya que desde finales de 1981, hasta enero de 1982 siguieron llegando, recibiendo la hospitalidad de los campesinos chiapanecos, como informaban los periódicos: "siete mil campesinos guatemaltecos refugiados en México reciben total solidaridad de campesinos mexicanos. El soldado E. Darrell los hostiliza. Luis Ortiz Monasterio presidente de la comisión mexicana de ayuda a refugiados, asegura que se les protegerá" (25).

En esta ocasión, el gobierno mexicano preocupado, principalmente por las críticas severas a que se había hecho acreedor internacionalmente y prefiriendo enfrentar un problema que sabía no se detendría con más deportaciones, accedió a conceder protección a los 46,000 guatemaltecos que entre 1981 y 1982, nuyeron de su país. Prueba de su intención de ocuparse de ello es la autorización dada a efectos de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), abriera su oficina en México, en enero de 1982. El gobierno mexicano, a través de la COMAR, en coordinación con el ACNUR, implementó un programa de emergencia que duró desde 1982 hasta 1984, en el que se procuró primeramente la seguridad de todos los refugiados (que en ocasiones estuvo seriamente amenazada por incursiones del ejército guatemalteco en el territorio mexicano), y la salud de estos, ya

que la mayoría presentaba graves trastornos producidos por un viaje realizado en condiciones tan desfavorables. "De acuerdo con las estadísticas del Hospital de Comitán, noventa refugiados fallecieron en un período de tres meses a finales de 1982" (26). Las causas de estas muertes no sólo se debieron a enfermedades orgánicas. La depresión, la angustia y el terror sufrido en carne propia, aunado al dolor que la mayoría sufrió de pérdida de algún ser querido, fueron factores que determinaron muchas muertes.

Dentro del programa de emergencia, se previno también el aspecto legal. En aquel entonces nuestra legislación no contemplaba la figura del refugiado y sumado este hecho a que México no ha firmado la Convención de 1951 sobre el Estatus del Refugiado ni su protocolo; jurídicamente, los refugiados no existían. "El 31 de marzo de 1982, Luis Ortiz Monasterio (Director de la COMAR)...informó que todo refugiado recibiría un documento migratorio que identificó como FM-B" (27).

Durante mucho tiempo, hasta el año de 1970, año en que se introdujo la figura del refugiado en la Ley General de Población, el gobierno mexicano aceptó una situación que no reconocía jurídicamente. Los refugiados formalmente no existían, ya que el documento que avalaba su legal estancia en el país, tan sólo reconocía su presencia como "visitantes fronterizos" (por medio de la FM-B), que la Ley General de Población contempla dentro de la calidad de No Inmigrantes y que según la letra de la ley, esta característica tiene una duración máxima de tres días de estancia en el país. De esta manera, no se realizaba ninguna alusión a su calidad de refugiados, a pesar de que el gobierno mexicano ya hubiera creado jurídicamente una comisión encargada de la

CAMPAMENTO DE REFUGIADOS "SAN PEDRO", EN CHIAPAS.



asistencia y protección de estos y no fuera avalado el trabajo del ACNUR en el territorio nacional. Contradicción jurídica que se prolongó durante más de ocho años, ya que si bien posteriormente se les otorgó la FM3, con la cual pasaban de una característica de visitantes locales a una de No Inmigrante Visitante, con para el trabajo, tampoco hizo alusión a su naturaleza especial de refugiados.

Es importante señalar que los refugiados en el Estado de Chiapas recibieron la FM-3 hasta el verano de 1990 y que anteriormente a esto, tenían que renovar cada mes sus permisos de estancia en el país, los cuales además no les permitían trabajar legalmente.

La situación legal en la cual se encontraban los dejaba en un estado de inseguridad, ya que como se señala el U.S Committee for Refugees: "de 1985 a 1989, a los refugiados en Chiapas no se les permitía registrar el nacimiento de sus hijos, dificultando que los niños pudiesen reclamar la ciudadanía mexicana y los derechos inherentes a esta condición. Así, el gobierno mexicano estaba restringiendo los derechos no sólo de los refugiados como extranjeros, sino de sus propios nacionales, al impedirles a sus padres registrarlos como nacionales mexicanos".(\*)

Los refugiados estuvieron en Chiapas hasta 1984, año en que se decidió su reubicación hacia los Estados de Campeche y Quintana Roo. Los motivos de esta reubicación, ampliamente controvertidos, son varios y de distinta naturaleza. La reubicación se había ya previsto, pero el ataque al campamento de El Chuadero

-----  
(\*) El organismo incurre en una impresión terminológica en este punto. Ningún niño puede reclamar la ciudadanía mexicana, ya que ésta se obtiene al ser mexicano, cumplir la mayoría y tener un modo honesto de vivir. A lo que se refiere, por supuesto, es a la nacionalidad.

en abril accedió la reubicación. Uno de los motivos, pues, es en relación a la seguridad de los refugiados, ya que este ataque fue uno de los muchos que realizó el ejército guatemalteco, en los cuales asesinó no sólo a refugiados sino a campesinos mexicanos. Otro de los argumentos esgrimidos por el gobierno referente a la reubicación, giró en torno a la posibilidad de una mejor vida en los otros Estados, ya que cuentan con poca población y sería menos difícil dotarlos de tierras para el cultivo y de esta manera propiciar su autosuficiencia. Por otro lado, las opiniones contrarias al gobierno sostienen que la reubicación se llevó a cabo con el propósito de alejar a los refugiados de una población altamente marginada como es la de los campesinos chiapanecos y evitar con ello un posible brote de toma de conciencia, que podría desembocar en conflictos nacionales. En realidad, no pueden desecharse los argumentos vertidos por las dos partes, ya que ambas tienen fundamentos fuertes. Lo cierto también es que con la llegada de los refugiados, el estado de Chiapas fue centro de mira internacional, cuando no lo había sido ni siquiera por parte del gobierno mexicano, ya que efectivamente, la población campesina e indígena chiapaneca ha vivido durante siglos marginada y empobrecida.

Cuando los refugiados llegaron, se llevó a cabo el proyecto de construcción de una carretera fronteriza pospuesto durante años, y con ella, llegaron al estado organismos gubernamentales y no gubernamentales como "el INI, el IMMS-COPLAMAR, el Instituto Nacional de Nutrición, la SSA, COMAR, ACNUR, FUNDECAI, etc" (28). "Un estudio reciente sobre la colonización de la selva de Las Margaritas realizado por el Centro de Estudios Indígenas de la Universidad Nacional Autónoma de

Chiapas (CEI-UNACH) señala que a partir de la llegada de los refugiados y la construcción de la carretera, 'incontables instituciones ofrecieron programas de apoyo a los campesinos mexicanos' (29).

Los refugiados eran objeto de atención internacional, pero al mismo tiempo lo era la población marginada de Chiapas. Al gobierno mexicano no le convenía que esta población fuera objeto de mira de la comunidad internacional, las condiciones en la que esta está de ninguna forma beneficiaba la imagen que el gobierno ha querido dar al exterior, y por lo tanto, era conveniente trasladar el motivo inicial de mira: los refugiados. Considero que la decisión de reubicación estuvo conformada por todos estos motivos en conjunto. Los refugiados opusieron fuertes objeciones ante la reubicación.

Los argumentos expresados para permanecer en Chiapas consistían fundamentalmente en el cálido recibimiento del cual habían sido objeto por parte de los campesinos y de la Diócesis de San Cristobal, en los lazos emotivos que ya habían creado ahí, y especialmente, en la cercanía en la que se encontraban con su patria, con lo cual sentían más factible el regreso en el momento en que lo permitieran las circunstancias. El gobierno mexicano, entonces, hizo uso de todas las medidas posibles de convencimiento, y cuando estas fallaron, acudió a métodos coercitivos, como señala Beatriz Manz: 'Las autoridades mexicanas se pusieron a la defensiva y asumieron actitudes de sospecha permanente. Ejercieron una considerable y variada presión sobre los refugiados para obligarlos a reubicarse: amenazas de repatriación a Guatemala; lenguaje agresivo y abusivo; suspensiones en la distribución de

alimentos y medicinas; y el incendio de un campamento --de de Puerto Rico-- que tenía cerca de mil casas, bodegas para comida y una clínica equipada con medicinas. El gobierno mexicano también prohibió a la prensa nacional e internacional entrar en el área a manera de evitar cualquier crítica por la violación de derechos humanos. Además, el gobierno también advirtió a las organizaciones de derechos humanos que no deberían visitar los campamentos de refugiados y lo mismo se hizo con los representantes de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas. Los refugiados quedaron así aislados del mundo exterior, en el momento en el cual dependían enteramente del gobierno e instituciones de gobierno acentuando el sentimiento de aislamiento psicológico y carencia de apoyo. El ACNUR fue advertido que, durante cinco días que fueron cruciales, no podría visitar los campamentos'' (30). A pesar de todo ello, hubieron diez y ocho mil refugiados que no aceptaron la reubicación y permanecieron en los campamentos de Chiapas.

Terminando el programa de emergencia y una vez realizada la reubicación, se procedió a implementar programas educativos y de salud. El área educativa había sido ya atendida por los mismos refugiados organizados y la salud fue una de las preocupaciones más grandes del gobierno y del ACNUR. Sin embargo, es hasta pasada la etapa de emergencia cuando se empiezan a estructurar programas más sólidos. En cuanto a la educación, a partir de 1985 en Campeche y Quintana Roo y de 1989 en Chiapas, se implementó un programa formal de educación, utilizando textos del programa oficial guatemalteco, en donde maestros mexicanos trabajaron como asesores, ''a partir de 1989 se establece el sistema educativo mexicano en los tres Estados, con el objeto de lograr el reconocimiento oficial de los estudios por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEF), con

asesoría pedagógica y técnica periódica de maestros mexicanos. Asimismo, se implementó el programa de educación técnica para adultos, de alfabetización, de primaria alternativa, secundaria y preparatoria, apoyados por las instituciones dependientes de la SEP (31).

Los refugiados han tenido participación directa y amplia en la tarea de proporcionar educación en los campamentos. Los encargados directos han sido ellos mismos, que a través de los llamados promotores de educación, se encargan de aplicar el programa oficial de la SEP, por medio del libro de texto gratuito, poniendo interés marcado en hacer llegar también la cultura guatemalteca. De esta forma, se ha incluido en los programas, a petición de los refugiados, historia, geografía, y demás aspectos culturales de Guatemala. Así, los refugiados se proponen conservar y transmitir su identidad cultural.

El aspecto de la salud está a cargo del programa de IMSS-Solidaridad en el Estado de Campeche y de los Servicios Coordinados de Salud en la entidad en Quintana Roo. En Chiapas, COMAR, mediante recursos financieros otorgados por el ACNUR, se avocó a la conservación de una plantilla de 10 médicos de campo, 5 técnicos sanitarios y un responsable de unidad en la asistencia de primer nivel. En cuanto a la asistencia de segundo nivel, celebró un Convenio con los Servicios Coordinados de Salud Pública de la entidad para apoyar al Hospital General de Comitán. (32). Uno de los principales problemas que se presentaron, era la diversidad de organismos encargados de la salud en los campamentos, que duplicaba esfuerzos y en ocasiones impedía la correcta aplicación de los programas, ante esta situación, COMAR inició una promoción para

unificar los esfuerzos de los servicios del IMSS-Solidaridad, del Hospital General de Comitán mediante su personal de campo y personal médico del Instituto Nacional de Nutrición, y creó un Comité Técnico Interinstitucional de Salud y Promoción.

Entre los argumentos en contra de los refugiados, uno de los más fuertes es en relación a los gastos económicos que generan, aduciendo que el gobierno mexicano debería preocuparse por destinar esos recursos a la población marginada del país o a las áreas más necesitadas de financiamiento. En realidad, esta es una crítica que no tiene fundamento alguno, ya que el gobierno ha invertido mínimamente en este concepto, inclusive la COMAR funciona con financiamiento del ACNUR, que lo obtiene a su vez de la comunidad internacional. Entre los países y organismos que han otorgado ayuda financiera para los refugiados se encuentran: Alemania Federal, Canadá, el Fondo Internacional para Asistencia a la Niñez (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentación (PMA), y la Comunidad Económica Europea (CEE) (33).

Los refugiados en los campamentos han tenido desde su ingreso una forma de organización muy completa. A partir de marzo de 1988, crean las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPR), que tienen como objetivos principales participar en el diálogo con el gobierno guatemalteco en la lucha por la construcción de la Paz y dar a conocer a nivel internacional la situación que viven. Las Comisiones Permanentes han tenido una actuación muy importante y activa y han sentado precedentes históricos trascendentales en la historia de los refugiados. Uno de los más visibles es su participación en las comisiones encargadas de la repatriación. Tradicionalmente, estas eran comisiones "tripartitas", formadas

por representantes del ACNUR, del gobierno del país receptor y del gobierno del país de origen. En el proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos ellos han insistido en que no es repatriación sino retorno, ya que, si bien en el exilio, ellos nunca han perdido su patria, las comisiones se han ampliado para ser "cuatrimpartitas", en donde otra de las partes, son los refugiados organizados a través de las Comisiones Permanentes.

### 3.1. EL RETORNO

Como se anotado líneas arriba, los refugiados guatemaltecos asentados en los campamentos al sureste de México, han introducido un elemento trascendental en la historia de los refugiados. En ninguna parte del mundo y en ningún momento de la historia, los refugiados habían jugado un papel tan importante dentro de la toma de decisiones concernientes a su propia situación. Por regla general habían permanecido al margen de la discusión que marcaría su futuro, siendo los gobiernos de los países involucrados en coordinación con el ACNUR, en el mejor de los casos, los encargados de decidir lo que pasaría con ellos en acontecimientos tan importantes como lo es el regreso a sus países de origen. Por ello el fenómeno que los refugiados guatemaltecos están innovando en la actualidad, es digno no sólo de admirarse, sino de tomarse en cuenta para la evolución del derecho del refugiado.

Las perspectivas del retorno, comenzaron a vislumbrarse durante la reunión de los presidentes centroamericanos de 1987, en donde acordaron los "Procedimientos para establecer una Paz firme y duradera en Centroamérica", conocida con el nombre de Esquipulas

ii. En ella se externó por primera vez de manera abierta y clara el problema de los refugiados de la región, naciendo un llamado a la búsqueda de soluciones duraderas, entre las cuales la repatriación ha sido la ideal por excelencia.

En ese mismo año, el 5 de septiembre, el gobierno guatemalteco creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), integrada por representantes del gobierno, de la Iglesia, de los partidos políticos y de personalidades notables en Guatemala, con el fin de impulsar el llamado Diálogo Nacional. Mediante éste Diálogo, formalmente se buscaba encontrar una salida concertada a los problemas tan graves imperantes en Guatemala. Las Comisiones Permanentes de Refugiados entraron en contacto con la CNR para participar en el Diálogo Nacional. Este hecho fue muy importante, ya que era una muestra de el deseo de los refugiados de participar en el progreso de su patria y los colocaba en el lugar de participes en las decisiones. Es precisamente a través del Diálogo Nacional, en donde los refugiados expresan por primera vez, una serie de condiciones a observar para regresar a Guatemala. Estas condiciones serían mantenidas en su sustancia a lo largo de diversos acuerdos, planteamientos y declaraciones con el gobierno guatemalteco, las cuales fueron:

1. El retorno colectivo expresado de manera voluntaria y organizado por las Comisiones Permanentes.
2. El derecho de toma de posesión de tierras y adjudicación de terrenos para quienes carecen de ellas.
3. El derecho a la libre organización y asociación
4. El derecho a la vida, la integridad física y la convivencia comunitaria.

5. El derecho de acompañamiento de diversas instancias y a la plena protección de ACNUR.

6. El derecho a la libre locomoción dentro y fuera de Guatemala (34)

En 1986, con la llegada de un gobierno civil a Guatemala, se avisoraron esperanzas en relación al retorno y a la mejoría de la situación en general de Guatemala. A raíz de este cambio, se creó la Comisión Especial de Ayuda a Refugiados (CEAR), formada por representantes de los ministerios de la Defensa Nacional, Desarrollo Urbano y Rural, Gobernación y Relaciones Exteriores.

Ya desde 1984, se habían empezado a dar retornos por pequeños grupos. La COMAR estima que entre 1984 y 1991, regresaron 6893 refugiados a Guatemala (35).

En Octubre de 1990, las Comisiones Permanentes proponen la creación de una Instancia Mediadora, encargada de interceder en las negociaciones entre el gobierno guatemalteco y las Comisiones Permanentes. Esta Instancia es aceptada por el gobierno en marzo de 1991, y sin embargo, es disuelta unilateralmente dos meses después por el Vicepresidente de Guatemala.

El 24 de mayo de 1991, a través de los Acuerdos de Nueva Libertad celebrados entre las Comisiones Permanentes y el gobierno guatemalteco, se volvió a instalar la Instancia Mediadora y en esta vez quedó integrada por representantes de la Iglesia, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el ACNUR, la Comisión de Derechos Humanos en Guatemala y de la CNR.

A lo largo de este tiempo, nubieron serias dificultades para continuar con las negociaciones entre las Comisiones Permanentes y el gobierno. Los acuerdos parecían quedar en el aire y muchas veces se dudaba en proseguir con los intentos para conciliar intereses tan encontrados. En Octubre de 1991, gracias a la visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, el diálogo comenzó a realizarse sobre bases más firmes y la posibilidad de llegar a un entendimiento se hizo más seria y viable. Un año después, de esta manera, en octubre de 1992, se firmó un Acuerdo entre las Comisiones Permanentes el gobierno guatemalteco en donde se aprobaron las seis condiciones presentadas ya por las Comisiones Permanentes mas otra, consistente en la creación de una instancia Verificadora, que tendría la función de vigilar el puntual cumplimiento de los acuerdos. Dentro de estos acuerdos, entonces, se puntualizaron las condiciones en las que se daría el retorno y se establecieron lineamientos a seguir en el tratamiento y la situación de la población retornada.

En noviembre de ese mismo año, las Comisiones Permanentes presentaron un Plan Operativo del Retorno, en donde anunciaron la decisión de 828 familias de iniciar el regreso a Guatemala el 13 de enero de 1993. El Plan fue aprobado por el gobierno, sin embargo poco tiempo después puso objeciones para que se cumpliera, dando por resultado el estancamiento de las discusiones. El principal punto de discordia, fue la ruta a seguir por los refugiados para llegar hasta su destino final. Los refugiados, legitimados por los Acuerdos de Octubre de 1992, en donde se les facultaba a escoger la ruta de regreso, decidieron regresar juntos por la Carretera Panamericana, llegar a la Capital Guatemalteca con destino final al 'Polígono 14', en donde serían asentados. El gobierno proclamaba

que la decisión de seguir una ruta tan larga obedecía al cese de los refugiados de politizar el retorno y que no lo permitiría, señalando una ruta a través de la Selva, conocida como el "camino de los ingenieros". En realidad, la opinión del gobierno era acertada. Los refugiados sí querían politizar su retorno. Querían hacer saber a sus connacionales de la situación que habían vivido en el exilio, de su organización y de su lucha por un retorno organizado y digno. Querían llegar a la luz del día a un lugar que era el suyo y del cual habían tenido que salir en la oscuridad, en silencio y perseguidos. Querían también contar con toda la solidaridad y acompañamiento internacional posible a fin de que se garantizara su seguridad. Por ello, a pesar de no contar con el apoyo del ACNUR ni de los gobiernos mexicano y guatemalteco, los refugiados decidieron que dadas o no las condiciones, comenzarían a caminar el 13 de enero. Y así lo hicieron, 507 familias, compuestas por 2465 refugiados emprendieron el camino de regreso en comunidad y organizadamente. Ante ello, las instancias anteriormente mencionadas no tuvieron más remedio que apoyar el retorno y propusieron a los refugiados detener su camino por unos días, mientras terminaban de resolver algunas cuestiones logísticas.

De esta manera, el 20 de enero se dió inicio formal al primer movimiento de retorno organizado. La respuesta de la gente en Guatemala fue mucho mejor de la que habían previsto. Un pueblo como el guatemalteco, normalmente silencioso y desconfiado, les daba en esa ocasión una bienvenida cálida y alegre. A lo largo de toda su travesía los antes refugiados encontraron muestras vivas de apoyo. Por ello, a pesar de las constantes agresiones que recibieron por parte del gobierno y del ejército, el primer movimiento de retorno fue calificado como exitoso. La situación que les esperaba en

Polygono 14, sin embargo, no era la mejor. Para empezar, la situación de la posesión de tierras a cultivar, problema principal a través de todas las negociaciones, no estaba resuelta, ya que en la zona en donde los ubicaron, no existen suficientes tierras para todas las familias que llegaron. Teóricamente, cada familia tenía el derecho a recibir, por medio de programas de crédito establecidos en los Acuerdos de Octubre de 1992, 10 manzanas (36) y tomando en cuenta la tierra disponible por el gobierno para los retornados, solamente 217 familias, de las 507 que llegaron, tendrían tierra segura.

Los obstáculos encontrados y las malas condiciones no han disminuido el ánimo y la decisión de los refugiados por retornar a Guatemala. Los resultados del censo realizado en los tres Estados por las CCFP del 22 al 27 de mayo del presente año, señalan que 1619 familias -un total de 8,125- personas (36) han registradas para retornar en los próximos meses del año. Sin embargo, el golpe de Estado que se realizó en Guatemala el 25 de mayo, detuvo por completo el proceso de retorno. Hoy, a pesar de que De León Carpio, exprocurador de Derechos Humanos en Guatemala asumió la presidencia el 6 de junio, las cosas todavía están por resolverse. En todo caso, el ahora presidente tiene conocimientos amplios de la situación de los refugiados y de sus esfuerzos y deseos por retornar, gracias a haber sido miembro de la Instancia Mediadora y Verificadora. La situación en Guatemala está lejos de resolverse. El presidente de la República no tiene capacidad de decisión completa ya que el poder real sigue estando en manos de los militares. Hay, sin embargo, expectativas de que las cosas vayan mejorando poco a poco. Y si los refugiados decidieron volver en peores condiciones que las vive hoy Guatemala, todo parece indicar que el proceso de retorno seguirá su curso.

### CITAS AL CAPITULO III

- (1) Fagei Patricia W. Transterrados y Ciudadanos. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1975. P.30.
- (2) Maldonado Victor Alfonso. Las Tierras Ajenas. El Colegio de México. México. 1969. P.23.
- (3) Fagei Patricia W. Op. Cit. P.52.
- (4) Instituto Nacional de Antropología e Historia. Palabras del Exilio. Contribución a la Historia de los Refugiados Españoles en México. Edit. Librería Madero. México. 1980. P.4.
- (5) Maldonado Victor Alfonso. Op. Cit. P.109.
- (6) De León Portilla Ascención H. España desde México. UNAM. México. 1978. P.80.
- (7) Fagei Patricia W. Op. Cit. P.89.
- (8) Maldonado Victor Alfonso. Op. Cit. P.189.
- (9) De León Portilla Ascención H. Op. Cit. P. 29.
- (10) Instituto Nacional de Antropología e Historia. Op. Cit. P.59.
- (11) Abellán García José Luis. De la Guerra Civil al Exilio Republicano. Edit. Mezquita. España. 1983. P.67.
- (12) Lattes Alfredo E., Oteiza Enrique y Graciarena Jorge. Dinámica Migratoria Argentina (1955-1984) Democratización y Retorno de Expatriados. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. P.99
- (13) Ibid. P.101.
- (14) Enciclopedia de México. Tomo IV. SEP. Compañía de Enciclopedias de México. 1987. P.2387.
- (15) Aguayo Quezada Sergio. El Exodo Centroamericano. SEP. Foro 2000. México. 1984. P.13.
- (16) Ibid. P.4

- (17) O'Dogherty Laura. Centroamericanos en la Ciudad de México. Desarraigados y en el Silencio. La Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1990. P.13.
- (18) Aguayo Quezada Sergio. Op. Cit. P.15
- (19) O'Dogherty Laura. Op. Cit. P.17.
- (20) Veázquez Castillo Ignacio y López Ma. de Lourdes Perspectivas de la Integración de los Refugiados No Reconocidos en México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. 1992.
- (21) Freyermuth Enciso Graciela y Hernández Castillo Rosalva Aida. Una Década de Refugio en México. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1992.P.69 y 70.
- (22) Ibid. P.103.
- (23) Aguayo Quezada Sergio y O'Dogherty Laura. Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. El Colegio de México y el Instituto sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas. México. P. 267.
- (24) Aguayo Quezada. Op. Cit. D.46.
- (25) Periódico UNO MAS UNO. enero 15 de 1982.
- (26) Manz Beatriz. Op. Cit. P.237.
- (27) Freyermuth Graciela y otra. Op. Cit. P.78.
- (28) Ibid. P. 99.
- (29) Ibidem. P.103.
- (30) Manz Beatriz. Op. Cit. P.243.
- (31) Freyermuth Graciela y otra. Op. Cit. P.251.
- (32) Ibid. P.189.
- (33) U.S. Committe For Refugees. Entre la Espada y la Pared. La Odisea de Centroamericanos Atravesando México. México. 1991. P.20.
- (34) Freyermuth Graciela y otra. Op. Cit. P.225

## CAPITULO IV

### LA CONDICION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS COMO EXTRANJEROS EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO

La Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su protocolo de 1967, como analizó en el capítulo 2, contienen una serie de normas mínimas en el tratamiento que los refugiados deben recibir por parte, tanto de la comunidad internacional como de los gobiernos de los países que los reciben. De esta manera, ambos ordenamientos pueden servir de pauta a los gobiernos receptores de refugiados, para la incorporación de los derechos y obligaciones de estos últimos en el derecho interno. Al no ser México signatario de ninguno de los ordenamientos mencionados, no se coloca en esta situación. No habiendo reglas específicas que rijan la vida cotidiana de los refugiados en México, están sujetos al régimen jurídico que en general se aplica a los extranjeros. A continuación mencionaré las disposiciones destinadas a los extranjeros, que atañen directamente a los refugiados. No debemos olvidar, que a pesar de que el refugiado es un extranjero, no es uno común y corriente, ya que tiene características muy particulares determinadas por la causa de salida de su país de origen, por ello, la legislación que mencionaré será exclusivamente la que puede ser uso de un refugiado. No tiene caso, por ejemplo, analizar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ya que por regla general, un refugiado nunca va a estar en el país con un carácter de inversionista, cuando la mayoría apenas logra conseguir medios para sobrevivir.

## 1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICO.

Es la Ley Suprema, la que indica precisamente quiénes son extranjeros, al disponer por exclusión en su artículo 33, que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, que a su vez establece los dos modos de adquirir la nacionalidad mexicana, siendo estos por nacimiento (que acepta en base a los sistemas de jus soli y jus sanguini) y por naturalización (que se podrá adquirir mediante carta de naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores o mediante matrimonio con un nacional).

El artículo primero de la constitución establece a quiénes van dirigidas las garantías contenidas en ella, disponiendo claramente que todo individuo sobre el territorio mexicano gozará de las garantías otorgadas constitucionalmente. Es decir, formalmente protege a todos los habitantes del país sin importar raza, credo, nacionalidad ni cualquier otra circunstancia externa a su condición de ser humano sobre el territorio, señalando, además, que en ningún caso ni momento podrán restringirse ni suspenderse dichas garantías, sino en los casos y con las condiciones que la misma constitución establezca. De este modo, se previene de manera estricta que ningún ordenamiento secundario podrá disminuir las garantías constitucionales; cualquier restricción a una garantía constitucional debe estar especificada claramente en la propia constitución. De esta forma, los extranjeros gozan en la misma intensidad de las garantías individuales relativas a la libertad de publicación (art.7), del derecho a poseer armas (art.10), de la igualdad ante la ley (art.13), de la seguridad jurídica (art.17), de las garantías en los procedimientos judiciales (arts. 19, 29, 21 y 23), del derecho a no recibir penas prohoricas (art. 22) y de la

libertad de religión (art. 24) en el mismo grado que un mexicano.

Como podemos ver, la mayor parte de las garantías individuales protegen a los extranjeros sin restricción alguna. Si embargo, hay ciertas garantías en las cuales se imponen limitaciones a los extranjeros. Dichas limitaciones, están establecidas en la constitución.

#### A) Restricciones en materia política.

La primera gran restricción, la marca el artículo 33 categóricamente, al señalar que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Esta restricción es lógica tanto para los extranjeros en general, como para los refugiados. En la vida política del país sólo deben tener incidencia los nacionales, ya que a ellos corresponde en teoría decidir sobre el destino de su propio país. Estoy completamente de acuerdo con esta disposición, tomando en cuenta sobre todo, que no sólomente va dirigida a los refugiados sino a los extranjeros comunes y corrientes, que son la mayoría.

En este sentido, el artículo 9 establece el derecho de petición, al señalar que "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República". es decir, los extranjeros pueden ejercer el ejercicio al derecho de petición en cualquier materia siempre y cuando no sea política.

El artículo 9, de la misma manera, prohíbe a los extranjeros el derecho de asociación o reunión en materia política, pero los faculta a ejercerlo en cualquier otro sentido.

#### **B) Restricción a la libertad de tránsito.**

El artículo 11 constitucional consagra el derecho a la libertad de tránsito, estableciendo el derecho de los individuos para transitar a través del territorio, sin necesidad de ningún documento especial. Este derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales y administrativas. En el primer sentido, a los casos de responsabilidad criminal o civil, y en el segundo, que es en donde atañe a los extranjeros, en los aspectos que las leyes migratorias establezcan; los de salubridad general sobre los aspectos relativos a extranjeros perniciosos residentes en el país. La Constitución es congruente con el artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto del refugiado de 1951 y con el artículo 22, párrafo 1, que establecen el derecho de circulación con las limitantes que imponga el derecho interno de cada país, sin embargo, bajo el amparo de esta limitante se dan diariamente violaciones a los derechos humanos, tanto de refugiados, como de migrantes económicos que tratan de internarse ilegalmente al país. Las violaciones se presentan por parte de los vulgarmente llamados "polleros", que extorsionan a una población evidentemente marginada, que se ve obligada a entregar los escasos recursos económicos que traen consigo a cambio de la promesa de ser internados al centro y norte del país sin ser descubiertos por las autoridades migratorias, promesa que generalmente no se cumple, ya que los refugiados o migrantes, son abandonados a su suerte y al rigor de la política migratoria, después de haber sido despojados

de fuertes cantidades de dinero. De esta manera los extranjeros que se ven obligados a internarse ilegalmente en el país sufren vejaciones a sus derechos fundamentales. sin embargo, estos son .-significantes comparados con las que sufren por parte de las autoridades migratorias, que comprenden no sólo las extorsiones, sino agresiones múltiples y variadas como detenciones con violencia física, incomunicaciones, violaciones sexuales, torturas, etc.

### C) Restricciones a la libertad de ocupación.

El artículo 50. constitucional señala lo siguiente en relación al trabajo:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos...”

Así mismo, señala las restricciones puede haber con respecto al ejercicio de esta garantía, las cuales son:

1. Por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de un tercero.
2. Por resolución gubernativa cuando se ataquen los intereses de la sociedad.

Siendo las únicas limitantes que impone y tomando en cuenta que estas solamente pueden ser impuestas por la propia constitución, sería inconstitucional cualquier ordenamiento secundario que pretendiera restringir esta garantía en cualquier sentido. Por ello, formalmente los extranjeros tienen el derecho de poder elegir el tipo de actividad a desempeñar y están protegidos

también en cuanto al salario a recibir, ya que el artículo 123, fracción VII, postula la obligación de proporcionar igual salario a todas aquellas personas que realicen el mismo trabajo, sin importar el sexo ni la nacionalidad.

Las restricciones que marca la constitución en cuanto a la libertad de ocupación están señaladas en el artículo 32, al indicar que los mexicanos serán preferidos en igualdad de circunstancias a los extranjeros. Estas indicaciones tienen su razón de ser, en el interés de cuidar las fuentes de trabajo -tan escasas en la actualidad- para los nacionales, sin embargo, esta preferencia es en referente a la cantidad de empleados extranjeros y a la posibilidad de laborar a un centro de trabajo y no en cuanto al tipo de actividad a desempeñar. Las restricciones en cuanto al tipo de actividad a desempeñar las encontramos en el mismo artículo 32 en su segundo párrafo, cuando indica:

''Para pertenecer a la Marina Nacional o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que seampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República''.

Estas medidas han sido tomadas por seguridad nacional, con

el objetivo de que esta no se vea afectada por el empleo de extranjeros que pudieran hacer uso de malos manejos en puestos estratégicos, prescribiendo por la misma razón la prohibición para los extranjeros de pertenecer al ejército en tiempo de paz.

Siendo estas todas las restricciones que consigna la constitución, las que por medio de una ley secundaria, como lo es la Ley Reglamentaria al Artículo 5o. consitucional, se establecen son inconstitucionales. Dicha ley será analizada posteriormente.

#### **D) Restricciones a la garantía de audiencia.**

La garantía de audicencia está reconocida en la constitución por medio del artículo 14. al proclamar: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad".

Contrario a este precepto, está el famoso artículo 33, que consagra la facultad que tiene el ejecutivo Federal para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a cualquier extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

## 2. LA LEGISLACION SECUNDARIA EN MATERIA DE EXTRANJEROS

### 2.1. El Código de Comercio.

El Código de Comercio vigente en nuestro país, promulgado el 15 de septiembre de 1889, señala a través de su artículo 10. que serán comerciantes, las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria. Esta definición tan sencilla, nos indica que es intrascendente la nacionalidad del comerciante y por lo tanto, los comerciantes extranjeros se encontrarán en las mismas condiciones que los nacionales. Estando las fuentes de trabajo tan escasas, tanto nacionales como extranjeros han tenido que dedicarse a trabajar por su cuenta, y ha sido precisamente dentro del comercio en donde más fácilmente se pueden colocar.

A pesar de la igualdad que prescribe el código de comercio en su artículo 10., posteriormente establece una diferencia al indicar en su artículo 13: "Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros". Con esta disposición ya no se deja en igualdad de circunstancias a los extranjeros, puesto que deben sujetarse a lo que el gobierno mexicano ha convenido con sus países de origen y a las obligaciones derivadas de su calidad de extranjeros. Este artículo ofrece una discrepancia con el principio de no reciprocidad consagrado en favor de los asilados y refugiados, ya que estos tendrán que sufrir las consecuencias o gozar las ventajas de los arreglos que hayan hecho sus países de origen.

Finalmente, el artículo 14 postula que: "Los extranjeros comerciantes, en todos los actos de comercio en que intervengan se sujetarán a este código y demás leyes del país".

Al estudiar el código de comercio globalmente, y encontrarnos con estas son las únicas indicaciones especiales para los extranjeros y al aplicarlas a los refugiados, podemos observar que el derecho interno mexicano en este sentido, es congruente con lo postulado por el artículo 18 de la Convención de 1951, que establece la coligación de los Estados Contratantes de conceder a los refugiados el trato más favorable y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros por lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, y el comercio.

## 2.2. La Ley de Nacionalidad.

El primer ordenamiento jurídico especial que existió en materia de extranjeros en México, fue la Ley de Extranjería y Naturalización, en vigor desde 1886, hasta 1934, año en que fue derogada para ser sustituida por la Ley de Nacionalidad y Naturalización, posteriormente abrogada por la actual Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial del 21 de junio de 1993. En ella se hayan las disposiciones que establecen las formas para obtener la naturalización, perder la nacionalidad y recuperarla.

La ley, de la misma manera que el artículo 33 constitucional, hace una definición de los extranjeros, por

exclusión de los que no son mexicanos. Diciendo en su artículo 1, fracción IV, simplemente que es extranjero a él que no tiene la calidad de mexicano. Ahora bien, para dar la definición de los mexicanos, emplea el mismo procedimiento que el artículo 30 constitucional, de clasificar a los mexicanos en dos grupos, utilizando el artículo 6 para referirse a los mexicanos por nacimiento (en el que reconoce como he señalado anteriormente, tanto el sistema de ius soli como el de ius sanguinis); y el artículo 7 para los mexicanos por naturalización. Para obtener la nacionalidad por naturalización, la ley anterior contemplaba dos formas: la de naturalización ordinaria y la de naturalización por vía privilegiada.

El procedimiento que la ley exigía en el pasado para obtener la naturalización ordinaria era largo y muy complicado y los requisitos a satisfacer, numerosos.

La letra de las reformas a la ley de Nacionalidad, indica que el procedimiento para obtener la naturalización es significativamente más rápido y sencillo. Para empezar, se omite la clasificación entre naturalización ordinaria y privilegiada, por lo que se establece un solo tipo de naturalización. Los únicos requisitos a cumplir ahora son:

- 1) hablar español,
- 2) estar integrado a la cultura nacional.
- 3) estar domiciliado en el país y
- 4) tener un tiempo de estancia legal en México mínimo de cinco años o de dos en el caso de:
  - a) tener hijos mexicanos,

- b) ser de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o
- c) haber prestado servicios o realizado obras que beneficien la nación.

De esta manera, en el caso de satisfacer estos requisitos, el extranjero puede solicitar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización. En el caso de esta casado (a) con cónyuge mexicano (a), puede pedirlo también aún cuando no se hayan cubierto los requisitos anteriores.

Otra de las diferencias sustanciales, es el hecho de que en el pasado, era necesaria la intervención del Juez de Distrito correspondiente en el procedimiento para obtener la carta de naturalización. Ahora, la intervención del poder judicial está ausente y en cambio se establece que en los casos de naturalización, pérdida de la nacionalidad y recuperación de la misma, la Secretaría de Relaciones Exteriores recabará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Era necesario desde hace un buen tiempo un cambio en la política mexicana en el procedimiento de naturalización. Estas reformas aparentemente constituyen un avance legislativo.

### **2.3. La Ley Federal del Trabajo.**

Este ordenamiento es de suma importancia para los refugiados, ya que en ella se encuentran plasmadas disposiciones especiales que como extranjeros en el país, deben acatar. Estas disposiciones especiales son las siguientes.

a) El artículo 7o. establece:

''En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate''.

Algunos autores han considerado esta disposición como una violación a la garantía de ocupación prevista en el artículo 3o. Constitucional, argumentando que por medio de ella se les impide a los extranjeros que se dediquen a la profesión o trabajo que les acomode siendo lícitos, en mi opinión, este artículo, aún cuando restringe excesivamente las oportunidades de un refugiado para acceder a una fuente de trabajo, en estricto sentido no está relacionado con el tipo de actividad a la cual pretenda dedicarse. Ahora, acudiendo a la realidad y alejándonos un poco de la letra de la ley, encontramos que un refugiado que reciba una negativa de empleo por parte de patrones que argumenten esta disposición, al verse en la necesidad de obtener un ingreso, podrá ver limitado su derecho a ''dedicarse a la actividad que desee'', simplemente porque bajo esa actividad no podrá emplearse y tendrá que verse en la necesidad de acudir a otra. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que las leyes del trabajo que limitan un tanto por ciento determinando el número de los trabajadores extranjeros, estableciendo a la vez la proporción de trabajadores mexicanos, no violan la garantía prevista en el

artículo 5o. Constitucional, va que no impiden a los extranjeros dedicarse al comercio o trabajo que les acomode en virtud de que no les prohíben que se dediquen al mismo comercio o trabajo como trabajador o en empresas que no ocupen más del tanto por ciento que las leyes del trabajador establezcan para los trabajadores extranjeros.

Las disposiciones anteriores tienen el objetivo de proteger el mercado nacional y en este sentido merecen un reconocimiento. Sin embargo en el caso específico de los refugiados, quienes generalmente tienen serias dificultades de acceso a las fuentes de trabajo este tipo de disposiciones complican aún más su crítica situación, imposibilitando una de las soluciones que a nivel internacional se contemplan: la integración del refugiado a una nueva sociedad. Es también de reconocer lo positivo de la obligación solidaria que tienen los patrones y los trabajadores extranjeros para capacitar a los trabajadores mexicanos, ya que mediante el se busca allegarse de conocimientos y capacitación con que cuente el extranjero en cuestión.

b) El artículo 154 de la Ley en estudio establece que: "Los patrones estarán obligados a preferir e igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean..." Dicho precepto tiene el mismo objetivo que el anterior comentado, sin embargo por la subjetividad de su naturaleza representa menos restricciones para que un refugiado acceda a una fuente de trabajo.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece en su artículo 17 la obligación de todo Estado Contratante de conceder a los refugiados que se encuentren

legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorables concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros. En este sentido, el Estado mexicano, a pesar de no ser Estado Parte en la Convención, cumple a través de la Ley Federal del Trabajo lo postulado por ella. El mismo artículo 17 de la Convención, posteriormente establece que las medidas restrictivas impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo no se aplicarán cuando el refugiado haya cumplido tres años de residencia en el país o tenga "un" cónyuge ( puede acaso tener mas de uno?!) o hijos que sean nacionales del país de residencia. La legislación mexicana en este sentido no se amolda a lo preceptuado por la Convención. Los beneficios que el refugiado pudiera conseguir al tener cónyuge o hijos mexicanos, se presentan tan sólo en materia migratoria y/o de naturalización, pero específicamente en materia laboral están ausentes. Siendo el ámbito laboral tan importante para la sobrevivencia y posible integración del refugiado, es importante que se tome en cuenta su situación especial de vulnerabilidad para hacerle menos difícil su integración a la vida productiva del país y logre ser autosuficiente, sin estar acudiendo a la asistencia de organismos internacionales, en el caso mexicano al ACNUR, ya que esto le impide su desarrollo como ser humano.

#### **2.4. La Ley Federal de Derechos de Autor**

a) La Ley Federal de Derechos de Autor, reglamentaria del artículo 28 constitucional (2) establece en su artículo 29:

"Los extranjeros que se encuentren permanente, temporal o transitóriamente en la República Mexicana, gozarán respecto de sus obras, de los mismos derechos que los autores nacionales".

La equiparación del extranjero al nacional en relación a los derechos de autor es congruente con lo previsto por el artículo 14 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que establece que los Estados Contratantes deberán otorgar a todo refugiado la misma protección concedida que a sus nacionales en la materia. Las disposiciones establecidas en la Convención son lo bastante rígidas en los aspectos prioritarios de los gobiernos, como para que estos no pusieran trabas en su suscripción. Por ello, en el aspecto laboral, por ejemplo, se le exige al refugiado el "estar legal" en el territorio del estado receptor para gozar de las garantías que en este ámbito prescribe la Convención. En el aspecto estudiado en este momento, al no significar ningún conflicto como el que representa proteger el mercado nacional, no se le exige ningún estado especial al refugiado, sino que protege a "todos" los que se encuentren en el país.

b) Así mismo, el artículo 95 de la Ley estipula que: "las sociedades de autores estarán constituidas exclusivamente por mexicanos o extranjeros domiciliados en la República Mexicana..."

Conforme a lo previsto por el artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal en relación al domicilio, los refugiados pueden formar parte de dichas sociedades.

Como podemos ver, los refugiados como extranjeros no tendrían ninguna complicación en esta materia, ya que la ley interna de México les ofrece las mismas garantías que a los mexicanos. Por supuesto, esto no beneficia en la vida real a los refugiados en México, ya que sólo por excepción tendrán que hacer uso de estas disposiciones. La mayor parte de los refugiados en

México en la actualidad están luchando diariamente por sobrevivir mediante suempleos. Es sumamente difícil encontrarse con un refugiado interesado en registrar un nombre comercial o en patentar un invento. Los beneficios plasmados en la Ley Federal de Derechos de Autor, de esta forma, excepcionalmente podrán ser utilizados por los refugiados.

## 2.5. La Ley Federal de Educación.

a) La Ley Federal de Educación, en congruencia con lo previsto por la fracción VI del artículo 3o. Constitucional, establece en su artículo 16 que la educación primaria, que incluye también la preescolar, será obligatoria para todos los "habitantes" de la República. En el caso de la educación, las deficiencias que sufren los refugiados en México no se deben a restricciones legislativas ya que la educación elemental está formalmente destinada por igual a todos los habitantes del país, sino a la falta de recursos real por parte del Estado, que impide que este precepto constitucional, fundamental en el desarrollo del país y derecho humano básico, se cumpla en la realidad y de por resultado el incremento del analfabetismo. La distribución inequitativa de la riqueza, afecta también el aspecto educativo de la población, ya que a pesar de que el derecho interno mexicano prescribe el acceso a la educación no solamente como un derecho sino como una obligación, hay una marcada desigualdad en las oportunidades para acceder a ella. De esta manera, los refugiados sufren al igual que las clases marginadas nacionales una situación muy desfavorable en el acceso a la educación.

b) El artículo 48 del ordenamiento en estudio concede a los

refugiados, como habitantes del país, las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitaciones que satisfacer los requerimientos que establezcan las disposiciones relativas.

La Convención de 1951, en el aspecto de la educación, postula a través de su artículo 22 la obligación de los Estados Contratantes de conceder a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo referente a la enseñanza elemental, y el más favorable posible que a los extranjeros en las mismas circunstancias con respecto a la enseñanza distinta de la elemental. En este sentido, el derecho interno en México no solamente es acorde a lo preceptuado por la Convención, sino que concede a los refugiados beneficios más amplios, al equiparlos a los nacionales tanto en la enseñanza elemental como en la distinta de ella.

## **2.6. La Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.**

a) Estaley, mejor conocida como Ley de Profesiones, aplicable en el Distrito Federal en materia común y en toda la República en materia federal (artículo 7o), establece en el artículo 15 una limitación consistente en que ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones técnico-científicas que sean objeto de esa ley.

Como he apuntado al hablar de la garantía de libertad de ocupación, este artículo ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que prohíbe que los extranjeros se dediquen a determinadas actividades.

violando con ello los derechos fundamentales de estos consagrados a través de los artículos 10. y 33 de la Constitución.

b) Por su parte, el artículo 16 señala:

“sólo por excepción podrá la Dirección General de Profesiones, de acuerdo con los colegios respectivos y cumplidos los requisitos que exige esta Ley, conceder permiso temporal para ejercer alguna de las profesiones de las clasificadas en el artículo 2 a los profesionistas extranjeros residentes en el Distrito Federal, que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas”.

Este artículo es uno de los pocos que en se toman en cuenta la situación especial resultante de haber salido involuntariamente del país de origen a causa de persecuciones. Al ser una disposición tan poco usual, es de reconocer su incorporación, sin embargo es aún muy limitada y obsoleta en el caso de los refugiados. Es limitada en cuanto a la discrecionalidad que le confiere la Ley a la Dirección General de Profesiones y porque se refiere únicamente a los casos de persecuciones políticas, cuando como ya hemos visto, hay otras causas por las cuales una persona se puede convertir en refugiado. Es obsoleta porque en la actualidad es opinión unánime el que la persecución ha dejado de ser la causa principal del fenómeno de los refugiados y ha dejado su lugar a las violaciones masivas de derechos humanos, conflictos externos, etc. es decir, a causas no relacionadas con persecuciones directas sino con agresiones a grupos. Por ello, aunque es muy positivo el hecho de que se haya incluido un precepto especial para los perseguidos políticos, es también necesario afirmar que este precepto muy difícilmente puede aplicarse a los

refugiados, sobre todo por las facultades discrecionales que se le confieren a la Dirección General de Profesiones. La solución más efectiva sería, en todo caso, interponer un amparo indirecto contra leyes, atacando la inconstitucionalidad de este precepto.

El artículo 20., enumera las profesiones a las cuales no se pueden dedicar los extranjeros en el Distrito Federal, las cuales son: actuario, arquitecto, bacteriólogo, cirujano dentista, contador, corredor, enfermera, enfermera y partera, ingeniero, licenciado en derecho, marino, médico, médico veterinario, metalúrgico, notario, piloto aviador, profesor de educación preescolar, profesor de educación primaria, profesor de educación secundaria, químico y trabajador social.

El artículo vigésimo primero transitorio de la Ley indica además: "Los hijos de los refugiados políticos residentes en México, que de acuerdo con el artículo 16 de esta Ley comprueben dicha situación y cursen su educación superior en México, al graduarse podrán ejercer, ajustándose a los requisitos de esta Ley". Nuevamente, alabo el hecho de que se hayan incluido disposiciones especiales, sobre todo en lo que se refiere a los hijos de los refugiados, que muchas veces llegan al país siendo niños, hacen toda su vida en México y sin embargo, a pesar de no tener ninguna relación con su país de origen, están toda su vida sufriendo las restricciones de ser formalmente extranjeros.

El artículo 16 establece:

"Los Extranjeros y los Mexicanos por naturalización que posean título de cualquiera de las profesiones que comprende esta

lev. sólo podrán:

"I. Ser profesores de especialidades que aún no se enseñen o en las que acusen indiscutible y señalada competencia en concepto de la Dirección General de Profesiones;

"II. Ser consultores o instructores destinados al establecimiento, organización o instalación de planteles de enseñanza civil o militar, y laboratorios o institutos de carácter esencialmente científico; y

"III. Ser directores técnicos en la explotación de los recursos naturales del país, con las limitantes que establezcan la Ley Federal del Trabajo y demás relativas".

Estas disposiciones son aberrantes en cuanto a limitar las actividades de los mexicanos por naturalización, quienes, habiendo pasado por un proceso sumamente largo y lleno de complicaciones, deben tener todos los derechos de los mexicanos por nacimiento, con excepción de las comprensibles restricciones en materia política. Los extranjeros que han obtenido la nacionalidad por naturalización son jurídicamente mexicanos, sin embargo este precepto los trata como nacionales de una categoría inferior.

El artículo tercero transitorio de la Ley contiene una excepción a lo señalado en el artículo anterior:

"Cuando no existiere el número de profesionistas adecuado para las necesidades sociales por tratarse de una profesión nueva, o no estar comprendida en los planes de estudio, o no existir el número de profesionistas adecuado para la satisfacción de las necesidades sociales, la Dirección General de Profesiones, oyendo el parecer del colegio de profesionistas respectivo, podrá

autorizar temporalmente el ejercicio de una profesión a personas no tituladas capaces o a técnicos extranjeros titulados, entre tanto se organicen los planes correspondientes y se estimula la formación de técnicos profesionales''.

De la misma manera, el artículo 19 indica: ''el ejercicio de las actividades que limitativamente concede el artículo 18 a los extranjeros y mexicanos por naturalización, será en todo caso de carácter temporal y estará sujeto a las condiciones que imponga el Ejecutivo Federal'', y el artículo 20 dispone que ''La Secretaría de Gobernación autorizará la internación de profesionistas extranjeros al territorio nacional, con sujeción a las anteriores normas''.

Estas disposiciones también han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia por limitar a los extranjeros el goce de su libertad de ocupación prevista en el artículo 5o. Constitucional, pero como el amparo no tiene efectos erga-omnes, para poder estar exentos de estas disposiciones, los refugiados deberán interponer y ganar el amparo en cada caso específico.

## 2.7. LA LEY GENERAL DE POBLACION

La Ley General de Población consta de 7 capítulos.

En el capítulo primero se establecen el objeto y las atribuciones de la Ley. El objeto es: Regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

El capítulo segundo contiene las disposiciones relativas a la Migración.

El capítulo tercero corresponde a la inmigración, en donde se señala que los permisos de internación se darán preferentemente a científicos o técnicos en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por los mexicanos y que se le darán facilidades a los turistas para internarse al país. Faculta también a la Secretaría de Gobernación para fijar condiciones respecto a las actividades a dedicarse y al lugar de residencia de los extranjeros.

Hace una descripción de las calidades migratorias, clasificadas en No Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados.

Dentro de los No Inmigrantes, se establecen diez características, plasmadas en el artículo 42, las cuales son:

I. Turista. Con fines de recreo o salud y temporalidad máxima de 6 meses en el país.

II. Transmigrantes. En tránsito a otro país con una temporalidad máxima de 30 días.

III. Visitantes. Para el ejercicio de alguna actividad con una temporalidad de un año. Se preveen 5 casos en los que podrá prorrogarse esta estancia de un año. El 1o es para las personas que vivan de recursos traídos del extranjero, de sus rentas o de cualquier ingreso proveniente del exterior. El 2o caso es para aquellas personas cuya internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o realizarlas, el 3er caso es en el supuesto de que se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artística, deportivas o similares y por último, en el 4o caso se ubican aquellas personas que ocuparían cargos de confianza. En estos cuatro casos se podrán conceder hasta cuatro prórrogas, por igual temporalidad de un año cada una.

La mayor parte de los refugiados legalizados reconocidos por el ACNUR, posee una calidad migratoria de No Inmigrante Visitante, a través de una FM3, lo cual jurídicamente los coloca en la situación de un extranjero común y corriente que decide venir al país a dedicarse a alguna actividad. En esta forma migratoria no se hace ninguna anotación especial ni alusión alguna a su carácter de refugiado. Tienen exactamente los mismos derechos y obligaciones que el resto de los extranjeros que poseen esta calidad migratoria. La costumbre ha permitido que los refugiados, a pesar de no ubicarse en ninguno de los cuatro casos antes comentados para poder solicitar una prórroga en la vigencia de su documento, puedan año con año realizar prórrogas hasta llegar a la cuarta. Una vez que ha llegado ésta, los refugiados deben solicitar "nueva permanencia en el país", lo cual significa que tendrán que

nacer el mismo trámite y presentar los mismos documentos que la primera vez que solicitaron la regularización de su situación migratoria; posteriormente las cuatro prórrogas, y así sucesivamente.

IV. Consejero. Para asistir a asambleas del consejo de administración de empresas.

V. Asilado Político. Para proteger su vida o su libertad de persecuciones políticas en su país de origen. En este supuesto se colocan las personas que califican como asilado dentro de la concepción latinoamericana de asilo. Es decir, comprende tanto al asilado diplomático como al territorial y protege a personas que han sufrido persecuciones individuales por causas exclusivamente políticas.

VI. Refugiado. Esta característica, incluida en la ley en 1991, adopta la terminología empleada en la Declaración de Cartagena casi literalmente, excluyendo de forma expresa tan sólo a las personas que son objeto de persecuciones políticas, a las cuales protege a través de la calidad anterior.

VII. Estudiante. Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos. Tiene derecho a permanecer todo el tiempo que duren los estudios y los trámites concernientes a la obtención de la documentación final escolar, pudiendo ausentarse del país hasta 120 días por año.

VIII. Visitante Distinguido. Para investigadores científicos o humanistas de prestigio internacional por una

temporalidad hasta de seis meses.

IX. Visitantes Locales. (conocidos también como visitantes fronterizos). Para la visita de puertos marítimos o estaciones fronterizas, con una permanencia máxima de tres días.

X. Visitante provisional. Para los extranjeros cuya documentación carezca de algún requisito secundario, que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, con una temporalidad máxima de 30 días.

Posteriormente, establece la definición de Inmigrante, señalando que es el extranjero que se interna legalmente en el país mientras adquiere la calidad de Inmigrado.

A partir de la obtención de la calidad de Inmigrante, a través de la FM2, el extranjero debe realizar 4 prórrogas de su documento, una cada año.

Las características de Inmigrante están plasmadas en el artículo 48 y son:

- I. Rentista
- II. Inversionistas.
- III. Profesional.
- IV. Cargos de Confianza.
- V. Científico.
- VII. Técnico.
- VII. Familiares de Inmigrante, Inmigrado o mexicano.
- VIII. Artistas y deportistas.

Finalmente, realiza la definición de inmigrado, diciendo que lo es el extranjero que adquiere derecho de residencia definitiva en el país.

Los refugiados reconocidos por el ACNUR han logrado obtener, excepcionalmente, FM2. La posesión de este documento tiene la enorme ventaja de ofrecer derechos de residencia en el país, y por lo mismo su obtención es sumamente difícil de conseguir.

En 1992 solamente se obtuvo una FM2 de 140 documentos migratorios en total, mientras que el número de renovaciones de FM2 fue de 8 de un total de 573 documentos.

Entre las disposiciones de más importancia dentro de este capítulo, está la prohibición para los jueces del Registro Civil de celebrar cualquier acto en el que intervenga un extranjero en situación migratoria irregular. A la letra se establece: "Art. 68. Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país... Esta disposición es indigente si se considera la necesidad de muchos refugiados ilegales de registrar a sus hijos nacidos en México. En la práctica, es sumamente común que los jueces cumplan con esta disposición y se nieguen a registrar a un niño. En estas circunstancias se viola, no sólo los derechos humanos de un refugiado, extranjero dentro del país, sino el derecho de un recién nacido, nacional de México y con todos los derechos como tal. La solución que han encontrado los refugiados a este respecto ha sido solicitar la regularización de su situación migratoria, o inscribirse en el "Control de firmas", con lo cual deberán

presentarse cada semana, quincena o mes, según le sea fijado ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación, o acudir al ACNUR con el propósito de que sus funcionarios dirijan una carta al juez respectivo "solicitando de la manera más atenta le sean proporcionadas al refugiado todas las facilidades posibles en el registro de su hijo". La mayor parte de las veces el registro se realiza, sin embargo la solución no está en ir resolviendo caso por caso, ya que, además de que poco a poco el poder de incidencia del ACNUR va disminuyendo en todas las esferas, es atrozante el tener que pedir "por favor" el acceso a un derecho tan elemental como lo es el que se reconozca jurídicamente la existencia de un ser humano.

En este capítulo, se fundamenta el establecimiento de las estaciones migratorias, se dispone que estas se alojará a los extranjero cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a los que deban ser expulsado. En la práctica las estaciones migratorias no son "alojamientos", son verdaderas cárceles en donde se cometen fuertes y constantes violaciones a los Derechos Humanos; en donde se realizan extorsiones, torturas, vejaciones, tratos humillantes e inclusive, violaciones sexuales, sobre todo en las establecidas en zonas fronterizas.

El capítulo IV se refiere a la emigración de mexicanos hacia el exterior y el V a su repatriación.

El capítulo VI consagra el registro de Población e Identificación personal y finalmente, en el VII se establecen las sanciones. En las disposiciones plasmadas en la Ley General de Población, se les da a los funcionarios respectivos, amplias

facultades de decisión. En la mayor parte de los artículos aparecen palabras como "a juicio de la Secretaría de Gobernación" (lo cual es también un error barrafal de técnica jurídica, ya que, como señala el maestro Ernesto Gutiérrez y González, la Secretaría de Gobernación, no tiene juicio, pues no es persona, correctamente debería establecerse "a juicio de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación"). "cuando se estime conveniente", etc. y cuando se trata de postular facultades a un extranjero, continuamente encontramos que la Secretaría podrá establecer determinada prerrogativa en beneficio del extranjero, dejando a éste siempre en condiciones de inseguridad jurídica al tener los funcionarios de la Secretaría facultades discrecionales tan amplias. Los plazos para interponer recursos o presentar solicitudes están claramente determinadas para el extranjero, sin embargo cuando son los funcionarios de la Secretaría los que deben resolver o contestar solicitudes, nos encontramos con que pueden hacerlo en el tiempo que estimen "prudente", sin estar condicionados a ningún término, ya que, como dice el Lic. Augusto Paniagua, actual Jefe del Departamento de No Inmigrantes A, "la ley los protege completamente". Así, se pueden pasar meses sin que el extranjero tenga respuesta en ningún sentido, no teniendo ninguna posibilidad real de exigir una resolución. Los funcionarios tranquilamente dirán que se está estudiando el caso y el extranjero no tendrá más remedio que seguir esperando, o en su caso, desistir del trámite. En muchas ocasiones los funcionarios no dicen "no" al extranjero, sin embargo tampoco el dicen cuándo. Otra muestra de la amplia protección que tiene los funcionarios de la Secretaría.

### 3. LA FIGURA DEL REFUGIADO CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE POBLACION Y EN SU REGLAMENTO

La introducción de la figura del refugiado al derecho interno de nuestro país, consagrada en el artículo 42 fracción VI de la Ley General de Población, sorprendió a muchos principalmente por dos motivos. El primero fue el interés legislativo en éste ámbito, cuando por tantos años la situación de los refugiados había estado, si bien atendida por el gobierno, completamente ausente de regulación de regulación jurídica. El segundo fue en razón al aparente avance legislativo, al adoptar la definición más avanzada del refugio. Como he apuntado anteriormente, México no ha firmado ninguno de los instrumentos internacionales que en materia de refugiados se han promovido, sin embargo, introducía a su derecho interno la definición de refugiado más avanzada que se ha logrado, establecida en la Declaración de Cartagena de 1984, en la que se extiende el concepto adoptado en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Dichos instrumentos, como hemos visto, conciben la figura del refugiado como una situación individual y personalizada, provocada por acontecimientos específicos que afectan a sujetos determinados y particulares. En la Declaración de Cartagena, además de contemplar esta definición, se decidió extender el concepto, como una necesidad ante las condiciones diferentes que exigían reconocer una población masiva de seres que huían de sus países, no por causas que los afectaran en lo individual. La persecución ya no era personalizada, sino que en la mayor de las veces, era dirigida a familias, grupos, aldeas y como en el caso de Guatemala, a poblaciones enteras. Por ello, se optó por adoptar la definición contenida en ordenamientos anteriores, y además introducir nuevos supuestos para conformar la figura del refugiado. Esta definición es adoptada en la Ley General de

Población y en su reglamento en México. En apariencia, la inclusión no ha sido un logro importante. Sin embargo, por la manera en que ambos ordenamientos están estructurados, yo considero que ha sido un avance pero no en los terrenos jurídicos o humanitarios, sino simplemente en el terreno político, ya que el gobierno mexicano ha logrado por una parte ir acorde a su proceso de modernización y "democratización" internacional, dando una imagen de progresos para la población, cuando en realidad a través de sus medidas legislativas está controlando a los sectores sociales. El gobierno logra a través de leyes de forma democrática y contenido autoritario montar la imagen de defensor de los derechos y las libertades humanas y además, conseguir el control de la sociedad sir que ésta lo perciba muy bien. El propósito del ilusionismo es doble: en primer lugar para la opinión pública internacional; en segundo para los habitantes del país, quienes deberán creer que las leyes son avances, que se han realizado con el fin de protegerlos, de mantener "la paz, el orden y la democracia".

De esta manera, el gobierno acude a la legislación más avanzada en el terreno jurídico e inclusive adopta la parte más llamativa, es decir, las causas de violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras causas que hayan perturbado el orden público, como elementos para calificar como refugiado. La apariencia en esta adopción es en dos sentidos. El primero consiste en el hecho de que si bien retomamos la Declaración de Cartagena, no lo hace en todos sus postulados, ya que deja fuera de esta figura las causas políticas, que contempla únicamente para la figura del asilo. Podría decirse que reserva las causas políticas al asilo por la tradición que ha tenido en nuestro continente y en especial en

nuestro país y que es simplemente por cuestiones técnicas. De  
orden práctico las causas políticas serán motivo de asilo y las  
demás contempladas en Cartagena motivo de refugio. Pero ambas  
estarán protegidas por alguna figura, ¿de qué más da cuál sea si de  
todas maneras la ley las regula y las ampara?. Pues sí, si hay  
diferencia, ya que la figura del refugio es concebida en la Ley  
como una situación colectiva, mientras que la del asilo tiene una  
neutralidad personal, y por lo mismo, el gobierno se cuida muy bien  
de otorgar asilo a sujetos muy bien identificados por su gobierno  
persecutor.

La segunda apariencia progresista de esta parte y de  
realidad de contr. y/o de deficiencia jurídica, está en virtud de  
la contradicción existente entre el espíritu que contempla al  
refugio de manera colectiva o masificada y su reglamento, que  
establece disposiciones de reconocimiento y concesión del refugio  
como una situación individualizada y estrictamente personal. En el  
inciso I del artículo 69 del Reglamento a la Ley General de  
Población, se establece: "Los extranjeros que lleguen a territorio  
nacional huyendo de su país de origen, para proteger su vida,  
seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia  
generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la  
violación masiva de derechos humanos, u otras circunstancias que  
nayan perturbado gravemente el orden público..." (Declaración de  
Cartagena: concepción masiva) "...serán admitidos  
provisionalmente por las Oficinas de Migración, debiendo permanecer  
en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría.  
La Oficina de Migración correspondiente informará de esta situación  
al Servicio Central por la vía más expedita. Esta última resolverá  
lo conducente en cada caso particular".

Considero que el reglamento a esta figura tiene dos características esenciales contenidas a lo largo de sus disposiciones. La primera característica es, como he dicho anteriormente, una presentación y forma progresista. La segunda es la ambigüedad, que tiene como fin el tener el dominio de la situación, contar siempre con disposiciones para mantener controlados a los refugiados e inclusive, si en algún momento ese control no se mantuviera, tener a la mano los elementos necesarios a fin de manejar el juego. El refugiado está obligado a jugar -por sobrevivencia-, a aceptar todas las reglas impuestas, y no sólo eso, las reglas están especificadas para el refugiado, pero las de los funcionarios del gobierno las pueden ir cambiando ellos sobre la marcha, dependiendo de la situación concreta, de los propósitos y las necesidades del mismo gobierno: así lo establece el reglamento.

Por ejemplo, en la fracción II del mismo artículo 89, se dispone: "El interesado, al solicitar el refugio, deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó". En la fracción que antecede a esta, se especifica que los refugiados deberán permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría resuelve cada caso, es decir, la solicitud del refugio debe hacerse en la frontera. Sin embargo, la mayor parte de los refugiados no están en aptitud de cumplir con este supuesto, en primer lugar, porque la estar cruzando la frontera y huyendo de sus países de origen, resultaría absurdo que conocieran esta disposición y se pusieran sin demora en manos de las autoridades. En segundo lugar, porque aunque supieran este procedimiento, muchos refugiados no tiene ni siquiera idea de que

lo son, solo si bien tienen huyendo, por lo que tratan primeramente de ponerse a salvo y después ya sea de organizarse y asentarse masivamente, como en los campamentos al sur del país, o de adentrarse de cualquier forma en el territorio nacional. Es decir, los refugiados con intención de acogerse a la protección que ofrece esta figura y tramitar la forma migratoria de refugiado, son aquellos que no se encuentran en la frontera, sino que pretenden realizar el trámite de su regularización migratoria, no tendrán información la información necesaria acerca de los requisitos ni de la forma en que deban hacerlo. En la práctica, hay un comisión dictaminadora del status del refugiado dentro de la misma Secretaría de Gobernación, sin embargo, ahora que hay oportunidad para reglamentar su funcionamiento en el reglamento, esta comisión ni siquiera está mencionada, no se conoce su naturaleza, ni su estructura, ni sus fines. Ahora, es momento de hacer mención de que en la Secretaría de Gobernación no existe personal suficiente, ni capacitado para atender las demandas migratorias de los refugiados. La Secretaría tiene funciones administrativas, y para la determinación del status del refugiado se requiere además de una actitud abierta y comprensiva ante los problemas y condiciones de grupos tan vulnerables y especiales, conocimientos profundos del derecho internacional de los refugiados así como de la historia y coyuntura de los países de origen de éstos. Conocimientos que en el personal de dicha Comisión dictaminadora no existen, principalmente por la naturaleza administrativa propia de la Secretaría, pero que podría solucionarse con una comisión intersecretarial que contara con elementos más concretos y objetivos para realizar el reconocimiento. Es de notar también que la Ley deja al margen completamente a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

En el inciso III del mismo artículo 17, se siguen presentando la ambigüedades, al señalar que: "Gobernada la autorización por el Servicio Central, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará determinado en la misma autorización". En este precepto encontramos las dos características que mencioné al principio. La de la ambigüedad, salta a la vista, ya que da lugar a que en nombre de "tomar las medidas necesarias", el gobierno pueda realizar cualquier acto, cuidando simplemente de expresar que ha tenido como razón de la misma la "seguridad del refugiado". La característica de la forma de protector de los derechos y libertades, la encontramos en la segunda parte de ese mismo inciso, al marcar que se vigilará su traslado y se determinará el lugar en donde deberá residir. Esta medida sólo sería justificable, en razón de seguridad del refugiado, como se alude en este precepto, en el caso de los refugiados situados en la frontera, en donde serían más susceptibles de sufrir agresiones y ataques, pero en el caso de los refugiados distribuidos en el resto del territorio nacional, el determinar el sitio de residencia (que además no queda especificado si se trata del estado, la colonia o inclusive la habitación concretamente), obedece más bien a la intención de conservar el control. En muchos casos, el gobierno de México ejerce el poder de una manera velada. Es decir, el ilusionismo de los habitantes es una manera de ejercitar el poder de parte del gobierno, y supongo que en la situación de los refugiados no será diferente. Es posible que ni siquiera aplique, por ejemplo, este último precepto y permita que los refugiados determinen el sitio en donde residirán y se concreten a dar aviso de él. Pero el precepto está y en el momento en que surgiera alguna eventualidad, alguna circunstancia

que hiciera valer el orden y el control, el gobierno hará mano de  
el, también con sutileza por supuesto, y dirá que protege la  
seguridad del refugiado.

El siguiente inciso, el IV, es una clara muestra de regla  
del juego perfectamente determinada para el refugiado. En el se  
preceptúa: "No se admitirá como refugiado al extranjero que  
proceda de país distinto de aquél en el que su vida, seguridad o  
libertad hayan sido amenazadas, salvo en aquellos casos en que se  
demuestre que no fue aceptado en el país del que provenga o que en  
aquél sigue expuesto al peligro que lo obligó a huir de su país de  
origen". En estricta doctrina, ésta disposición obedece a que el  
refugiado busca un sitio en donde sobrevivir y no a que el país de  
asilo no se escoge. Esto en nuestra realidad latinoamericana no es  
posible de respetarse. Nuestro continente, en constante y actual-  
conflicto, no permite este razonamiento. Algunas veces, el país  
receptor no sólo carece de los recursos económicos para albergar a  
los refugiados, sino de actitud política para hacerlo, y en otras  
inclusive la situación de guerra y desestabilidad es más fuerte que  
el país persecutor directo. Por ello, caso común es que refugiados  
provenientes de muchos países del continente lleguen hasta México  
en busca de un sitio de refugio. Con este ordenamiento, sería  
imposible que un refugiado que ha atravesado varias fronteras  
podiera obtener esta calidad migratoria, ya que sería muy difícil  
"demostrar", que en el país en tránsito sufrió también una  
persecución directa que lo obligó a huir de ahí, además, es muy  
interesante hacer la comparación de lo preceptuado para los  
asilados en estos casos, en donde muy claramente se especifica en  
el artículo 88, fracción IV del mismo reglamento: "No se  
admitirá como asilado al extranjero que proceda de un país

distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso debidamente comprobado. Es decir, en este caso, no se exigirá que el asilado no haya podido permanecer en el país de tránsito por correr peligro su vida, sino que simplemente deberá demostrar que en aquél no tenía intenciones de quedarse y que sólo lo tomó de paso, ya que ni siquiera se exige una forma migratoria de transmigrante, sino el simple "carácter".

De la misma manera, en el párrafo a) del inciso V, se indica: "La Secretaría determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten". Las razones de la primera parte, en torno a la determinación del sitio y de las actividades a las que pueda dedicarse, ya las expuse líneas arriba, y las "otras modalidades" y "cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten", son otros ejemplos de las ambigüedades, ya que dentro del término "otras modalidades", pueden encuadrarse cualquier tipo de medidas. De la misma forma, tampoco se encuentra especificado cuándo las circunstancias lo ameritarán.

El párrafo el b) del inciso V, señala: "Los refugiados podrán solicitar la internación a México de su esposa e hijos menores o incapaces, para que vivan bajo su dependencia económica, a quienes se les podrá otorgar la misma característica migratoria. También podrá ser otorgada a los padres del refugiado cuando se estime conveniente. Es de notar, que éste párrafo está considerando al hombre con titular de los derechos y obligaciones de la familia del refugiado, percibiéndose más

claramente al prescribir que podrá solicitar la internación de su esposa, en lugar de haber utilizado la palabra *cónyuge*. Este párrafo está en oposición a la fracción III de artículo 25 del mismo reglamento que dispone: "Art. 25. Los programas de población procurarán: ...III. Reevaluar el papel de la mujer y del varón en el seno familiar", aunque está acorde con el artículo 26, que postula: "Los programas de población establecerán las medidas para impulsar la igualdad social y económica entre la mujer y el varón", es decir, indica la necesidad de la igualdad social y económica pero no la legal. Igualmente, en este párrafo, aparece la constante de amplias facultades a los funcionarios de la Secretaría, al no establecer ningún criterio para saber cuándo se estimará conveniente, ni siquiera para tener una guía de qué es lo que considerará conveniente.

El siguiente párrafo, el c), es una regla para el refugiado y está claramente determinada: "Los extranjeros que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central, y si lo hicieran sin éste o permanecen fuera del país más del tiempo que se les ha autorizado, perderán sus derechos migratorios".

El párrafo d), contiene uno de los principios internacionales del derecho del refugiado, que por su importancia se ha incorporado al *ius cogens*, y no ofrece discusión en ningún caso. Se trata del principio de **no devolución**, redactado de la siguiente forma: "El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, o enviado a ningún otro en donde su vida, su libertad o seguridad se vean amenazadas". Sin embargo, el precepto no incluye el no rechazo en las fronteras, que va incluido dentro de éste

Principio.

El párrafo e) expresa: "La Secretaría podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue ésta característica migratoria". Esa palabra: "podrá" es otra en la que pueden encuadrarse cualquier tipo de decisiones, ya que se deja en manos del gobierno determinar en qué casos podrá hacerlo, sin dar una guía. Dada la naturaleza de los refugiados, que se internan en el país huyendo sin tener tiempo, oportunidad ni capacidad para internarse legalmente al país, resultaría más lógico suprimir la palabra "podrá" por la de "dispensará", ya que la idea del internamiento ilegal es inherente a la del refugio, y en estricta teoría jurídica, hay una circunstancia excluyente de responsabilidad, como puede constatarse en el artículo 15 del Código Penal que establece: "Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal: ...VI. Obrar en virtud de miedo grave o temor fundado e irresistible de un mal inminente y grave en bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial al alcance del agente".

El párrafo f) postula: "Las autorizaciones a que se refiere éste artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta revalidación será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre que se haya cumplido con los

requisitos y modalidades señalados por La Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares''. Este párrafo proviene que los permisos se revalidarán cada año, sin embargo, hay otra disposición del mismo reglamento, plasmada en el artículo 45 que prescribe: ''A los menores de edad Inmigrantes y Inmigrados y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 42 de la Ley (es decir, asilados, refugiados y estudiantes), deberán renovar su documentación migratoria cada cinco años, en tanto no lleguen a la mayoría de edad. La solicitud de renovación será firmada por quien ejerza la patria potestad, el tutor o la persona bajo cuya vigilancia y cuidado vivan en el país''. Es de notar que esta disposición se encuentra en un sitio tan lejos de la figura del refugiado, dentro del capítulo correspondiente a las facultades y obligaciones de la Dirección General de Servicios Migratorios. En otro sentido, respecto a la última parte de este párrafo f), notamos la constante de indefinición que otorga a los funcionarios de la Secretaría amplias facultades discrecionales, al señalar que la revalidación será concedida ''si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio siempre que se hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría'', es decir, nunca se señala en base a qué se determinará si subsisten las circunstancias determinantes del refugio, ni cuáles son los requisitos y modalidades. Lo mismo sucede con el párrafo g) que prescribe: ''El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría''.

El párrafo h), establece una disposición característica de

... No inmigrantes, al señalar que la condición de refugiado, no creará derechos de residencia.

En el 1), se encuentra una disposición muy delicada. Se trata del cambio de las circunstancias que motivaron el refugio. En él se dice: "Cuando a juicio de la Secretaría -sin establecer ningún parámetro de criterio-, desaparezcán las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los treinta días siguientes, o bien, podrá escogerse a lo establecido por el artículo 59 de la ley".

Este es otro argumento de la necesidad de una instancia ajena a la Secretaría, encargada de establecer ciertos parámetros en las decisiones de cada caso particular. La opinión en cuanto al cambio de circunstancias, no puede dejarse en manos exclusivas del personal de la Secretaría, ya que las decisiones de ésta lógicamente están determinadas por aspectos políticos. Así, por ejemplo, al haber sido el gobierno mexicano activo intermediador en las negociaciones y en el acuerdo de paz de El Salvador, sería incongruente que afirmara que no han cambiado las circunstancias en éste país, lo cual, llegado el caso de aplicar el presente párrafo, colocaría a los refugiados salvadoreños en una situación muy grave.

Este mismo párrafo da una opción formal para los refugiados que no quisieran abandonar el país aún cuando hubieran desaparecido las causas que motivaron su refugio. Se trata de lo establecido por el artículo 59, es decir, la solicitud de cambio de característica migratoria.

Dijo opción formal, ya que realmente los refugiados no pueden hacer uso de esta facilidad. El solicitar cambio de calidad migratoria ante el cambio de circunstancias, los colocaría en la posición de un extranjero común y corriente, es decir, tendrían que presentar todos los documentos exigidos a los extranjeros, lo cual es prácticamente imposible de cumplir por un refugiado.

Por último, el párrafo J), establece una obligación común a los extranjeros en general, consistente en manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de sus hijos en territorio nacional.

Al ser cuestionado Héctor Rivera -funcionario de la Secretaría encargado de los asuntos migratorios en el aeropuerto Internacional Benito Juárez-, en el Seminario de Derecho del Refugiado que organizó el ACNUR en sus oficinas en la Ciudad de México, el 15 y 16 de octubre de 1992, acerca de la razón de la ambigüedad de los términos contenidos en el reglamento, respondió que los criterios efectivamente no estaban precisados en el reglamento, pero que lo estaban en un documento emitido por la Secretaría llamado "Guía de Requisitos para Trámites Migratorios".

Tal respuesta, por supuesto, no fue satisfactoria. El instrumento jurídicamente adecuado para establecer los mecanismos de aplicación de la ley, es el reglamento. Sin embargo, en el supuesto que tal documento fuera el idóneo, tampoco ofrece una solución, ya que en él se establece que: "Los requisitos del asilado político, refugiado, visitante local y visitante

Divisional, no se detallan en esta guía debido a las condiciones excepcionales mediante las cuales se internan en territorio mexicano''.

Al concluir con el análisis, podemos ver que el refugiado se encuentra en un estado de indefensión muy grande frente a la Secretaría, y que la inclusión de esta figura, en la realidad no crea beneficios ni para los refugiados reconocidos por el ACNUR, ni para los no reconocidos.

La posible ventaja que pudieran tener, por medio del recurso de revisión establecido en el capítulo décimo quinto, tampoco es eficaz. En él se estipula que serán revisables las resoluciones y sanciones administrativas a que se refieren los artículos 37 y 121 de la ley, es decir, la negativa de entrada al país, el cambio de calidad migratoria y las sanciones impuestas, por lo que quedan fuera todas las disposiciones restantes, y aunque estuvieran abarcadas, la facultad discrecional de los funcionarios de la Secretaría sigue de manifiesto incluso en los recursos.

Para conocer de un recurso de revisión será competente el Director General de Servicios Migratorios, cuando sean decisiones tomadas por éste, conocerá del recurso el subsecretario y las de este último las conocerá el secretario. Además, el reglamento contiene una disposición que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de la Nación.

Se trata de lo conocido en materia fiscal como "negativa ficta", con la cual se entiende que si en un plazo determinado, una autoridad no ha resuelto en ningún sentido, significará que la

respuesta es negativa. El artículo 160 establece: "El recurso de revisión deberá ser resuelto por la autoridad correspondiente en un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de la interposición del mismo. En caso de que la autoridad no notifique la resolución que deberá recaer al recurso, una vez transcurridos treinta días después de vencido el plazo anterior, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente". Al estar esta disposición en contra de lo estipulado por el artículo 5 constitucional -que señala la obligación de los funcionarios y empleados públicos de responder por escrito a toda petición formulada de manera pacífica y respetuosa de los habitantes del país-, un refugiado que recibiera una negativa ficta estaría en posibilidad de interponer un amparo indirecto contra leyes inconstitucionales. Sin embargo, por lo general un refugiado no tiene la mas mínima idea de realizar esto ni recursos económicos suficientes para pagar a un abogado que si supiera hacerlo, y por el otro, en caso de ganar el amparo, lo único que conseguiría sería que la Secretaría le respondiera por escrito, muy posiblemente, en sentido negativo, sin haber obtenido solución a su problema.

## CAPITULO V

### LOS REFUGIADOS EN LA CIUDAD DE MEXICO RECONOCIDOS POR EL ACNUR

Como hemos visto, el gobierno mexicano aceptó la instalación de una oficina del ACNUR en su territorio en el año de 1982. La participación del ACNUR en los campamentos ha sido fundamental. Sin embargo, su participación ha logrado también que el gobierno mexicano otorgue ciertas prerrogativas a llamados refugiados dispersos, aquellos que por la falta de publicidad, se encuentran más desprotegidos que los radicados en el sureste. La situación que estos viven, sobre todo en la Ciudad de México, está caracterizada por la inseguridad que se refleja en todos los ámbitos de sus vidas. Si bien es cierto que la mayor parte de los refugiados que viven en la capital del país, provienen de zonas urbanas de sus países de origen, también lo que es esas zonas tienen muy poco o ningún parecido con la ciudad de 20 millones de habitantes que los acoge. Los refugiados, al venir huyendo de condiciones de extrema violencia en sus países, llegan a la ciudad más grande y contaminada del mundo en una situación emocional muy difícil.

Día a día, los habitantes de un país van construyendo tanto interior como exteriormente. En lo interno, construyen vínculos afectivos con los seres cercanos, ya sean familiares, amigos, vecinos, compañeros, etc; Van poniendo cargas emocionales a las cosas que lo rodean (la casa, la calle, un parque) y a partir de un ambiente determinado se van sintiendo parte de un grupo, de un sector, de una nación con características muy especiales cada uno (como la comida, las costumbres, el clima, la

musica, la forma de hablar). En lo externo, se preocupan por conseguir cosas que a su vez sirvan para sentir estabilidad interior. Se preocupan por tener un empleo estable, por adquirir ciertos objetos necesarios.

Los refugiados de pronto, inexplicablemente para ellos y de una forma por entero violenta, se encuentran con que de un día para otro lo han perdido todo. Esta situación, puede verse agravada en el caso común de que hayan sido objeto de torturas o tratos degradantes o de que haya muerto algún o algunos seres que los. El sentimiento de pérdida generalizada es muy difícil de superar aún en un ambiente con condiciones óptimas. La Ciudad de México, por supuesto, no es ese ambiente óptimo. Todo lo contrario. En ella enfrentarán el contexto que un país ofrece a un extranjero común y corriente (otro tipo de moneda, costumbres diversas, palabras diferentes a las suyas, comida extraña, gente ajena, etc), pero encontrarán además circunstancias inherentes a su posición de refugiados. Al haberse visto forzados a emigrar sin ningún tipo de preparación, contarán con pocos recursos económicos y también con pocas relaciones sociales. La inseguridad jurídica significará inseguridad en los restantes ámbitos (laboral, educativo, de salud). El refugio ha sido definido como el último de los derechos humanos, ya que presupone que una persona, al verse forzada a gozar de él, ha sufrido violaciones a todos los restantes derechos.

En esta situación se encuentran los refugiados en la Ciudad de México, que tomando en cuenta las dificultades extremas que significa llegar hasta ella sin una forma migratoria adecuada, constituyen a su vez un reducido y afortunado grupo. La mayor parte de los centroamericanos no logra llegar pues las autoridades

migratorias los sorprenden con la consecuente deportación. Esta posibilidad ha aumentado en el presente régimen presidencial. Como menciona el U.S. Committee For Refugees: 'Desde que Salinas asumió la presidencia en 1988, la Dirección General de Servicios Migratorios ha emprendido una campaña más agresiva en cuestión de arrestos y deportación de centroamericanos. El número de deportaciones se elevó al 200 por ciento de 1988 a 1989, y se presume que las cifras se doblen de 1989 a 1990:

ANO	APREHENSIONES Y DEPORTACIONES.
1988	14,000
1989	85,000
1990 (primeros 6 meses)	80,000.

Fuente: Entrevista con E. Michael Trominski, Director del Servicio de Inmigración y Naturalización en la Ciudad de México. Las estadísticas fueron confirmadas por un funcionario veterano de la Secretaría de Gobernación en México' (1)

De este reducido grupo en comparación a los que pretenden llegar, a su vez serán menos los que se acercarán al ACNUR en busca de protección.

El ser reconocido como refugiado por el ACNUR, significa importantes ventajas. Antes que todo, tendrá el derecho de no ser deportado a su país de origen o a otro en donde su vida o su seguridad estén en peligro. El ACNUR, como hemos visto en el capítulo III, abrió una oficina en México con el propósito de que aplicara su programa de asistencia. De esta manera, SERTEC, tiene a su cargo otorgar esta en las áreas legales y sociales. El obtener el estatus de refugiado del ACNUR le dará a este derecho de gozar

de esta asistencia. A través del Área Legal, podrá obtener del gobierno de México, un documento migratorio que le permita permanecer y trabajar legalmente en el país. A través del Área Social tendrá oportunidad de recibir ayuda de emergencia y apoyos económicos. Las ayudas que se brindan por medio del Área Social actualmente son:

1. Ayuda de subsistencia, que se brinda a los recién llegados al país o a los recién reconocidos. Son 3 ayudas como máximo. Los montos aproximados son:

refugiado sin dependiente: N\$280.  
con un dependiente: N\$340.  
con dos dependientes: N\$360.

2. Ayuda para renta, también con tres ayudas como máximo.. de N\$500 cada una.

3. Apoyo para la educación, consistente en becas mensuales en el ramo de guardería, primaria, secundaria, preparatoria, licenciatura y capacitación.

Uno de los problemas más graves de los refugiados reconocidos por el ACNUR que viven en la Ciudad de México, es su gran dependencia con la institución. El programa de asistencia, que teóricamente está destinado a excepciones, se ha convertido en el modus vivendi de la mayor parte de los refugiados. Es cierto que entre este tipo de población, dada sus condiciones tan especiales y sus problemas tan agudos, las excepciones son la regla, y las urgencias, su cotidianidad. Sin embargo este tipo de programa ha impedido que los refugiados sean autosuficientes. Tenemos así a una

gran parte de ellos dependiendo casi por completo de la ayuda económica de la institución, creando mecanismos diversos para obtenerla. Así, muchos refugiados se acercan a la Oficina argumentando problemas que no existen o exajerando los que sí, con tal de obtener permanentemente estas ayudas.

Dentro del Area Legal, los refugiados obtendrán orientación en cuanto a los documentos necesarios para solicitar su regularización migratoria ante la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. La atención, al igual que en las otras áreas, se realiza a través de entrevistas individuales. Por lo general, los refugiados acuden a la Oficina para tramitar ya sea la regularización de su situación migratoria o la renovación de sus documentos. En ambos casos se les asesora en cuanto a los requisitos que la Secretaría de Gobernación (en lo subsecuente, "La Secretaría") impone. Una vez que el refugiado lleva a la oficina los documentos requeridos, los miembros del Area legal presentan su caso ante la Secretaría. Asimismo, a través del Area Legal se tramitan oficios de salida y reingreso al país, cambios de actividad, cambios de calidad migratoria, ampliación de actividades, permisos de matrimonio, salvo-conductos de la frontera al D.F., permisos de internación, etc. También se les apoya económicamente en el pago de sus documentos migratorios, estableciendo los miembros del Area un porcentaje que el refugiado deberá de pagar, dependiendo de la situación personal y familiar de cada refugiado. Para hacer esta valoración se cuenta con expedientes en los que se registran los datos económicos, sociales y legales de cada refugiado. La coordinación con el ACNUR es básica dentro del trabajo en el Area legal. Ya sea para situaciones técnicas como pedir las constancias de reconocimiento a enviar a la

Secretaría, solicitar algún dato no registrado en los expedientes o el archivo electrónico de SERTEC, etc. Así como también para pedir su intervención diplomática en ciertos casos también difíciles.

Hay también un programa de salud mental y otro de Educación Especial destinado a los refugiados dentro de SERTEC, que funcionan sin mayores contratiempos.

## **1. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER EL ESTATUS DE REFUGIADO OTORGADO POR EL ACNUR.**

Es muy importante señalar, que la condición de refugiado otorgada por el ACNUR, es declarativa y no consitutiva. Un refugiado lo es en base a su historia personal y a lo que ha sufrido en su país de origen. El ACNUR lo único que hará es reconocer una condición existente, no crearla.

### **1.1. La entrevista de reconocimiento.**

Lo primero que debe hacer un refugiado para obtener este reconocimiento, es presentarse ante las oficinas del ACNUR o de SERTEC los lunes, martes o miércoles de cada semana a las 8:00. A.M. Ahí, antes de pasar a una entrevista, llenará una solicitud en la que dice la siguiente:

**B. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA SOLICITUD.**  
(para ser llenado por el solicitante)

**FOR QUE SALIO DE SU PAIS. Por favor, explique**

detalladamente los motivos. Si cree que no puede regresar, indique las razones. Si ha habido acontecimientos específicos que lo motivaron a salir o que le impiden regresar, haga un relato detallado de los mismo, indicando fechas, lugares y circunstancias. Indique si ha pertenecido a algún partido político o alguna asociación sindical, religiosa, cultural o social.

Esta solicitud debe ser leída por la persona que entrevistará al refugiado e inmediatamente, se realizará la entrevista. Esta tiene como fines principales el ampliar la declaración del refugiado y así contar con más datos para analizar si encuadra dentro del concepto aceptado por el ACNUR, y contar con elementos para evaluar su credibilidad. Es decir, mediante el comportamiento del refugiado durante la entrevista, el entrevistador podrá tener por lo menos una idea que le permita saber si lo que dice es la verdad. Esto último es una de las cosas más difíciles en la determinación del status.

La primera parte de la entrevista, consta de una serie de datos formales que el entrevistador deberá recabar. En base a unas formas, el entrevistador realiza las preguntas que son en relación al nombre del refugiado, dirección, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, ocupación, fecha de salida del país de origen y de llegada a México, estado civil, situación migratoria, educación, últimos trabajos y último lugar de residencia en el país de origen, familiares en México, familiares en el país de origen, identificaciones con las que cuentan (si es que tienen alguna), si ha estado fuera de su país de origen con anterioridad, manera en la que salió de su país y en la que entró a México, países por los que transitó hasta su llegada, lugar por el cual ingresó a México, si

ha solicitado el estatus de refugiado anteriormente y respuesta que obtuvo, si se ha acercado al consulado de su país y si ha estado alguna vez detenido y en caso afirmativo, las características de esta detención.

En base a las respuestas y a la historia narrada por el aspirante, el entrevistador hará más preguntas. De una buena entrevista, dependen cosas tan importantes como la vida de una persona y sus familiares, ya que el resultado de esta será determinante en su futuro. Por esto, es importante que los entrevistadores cuenten con diversos conocimientos. El primero de ellos, es un buen manejo del derecho del refugiado, de los diversos instrumentos jurídicos internacionales aplicables y de la evolución de los últimos conceptos. Asimismo, debe contar con información de la historia y de la coyuntura de los países de origen de los solicitantes y por último, debe tener conocimientos de la manera de realizar una buena entrevista.

Debe recordarse en todo momento que los refugiados tienen características muy particulares y que normalmente no responden de la misma forma que la mayor parte de la gente en las mismas circunstancias. La entrevista debe hacerse en un lugar adecuado, con completa privacidad y sin interrupciones externas. El refugiado debe sentir toda la confianza posible, pues la entrevista girará en base a circunstancias sumamente delicadas y dolorosas. El entrevistador debe poner cuidado especial en el lenguaje corporal. Debe estar atento a analizar sobre todo, lo que el refugiado no diga. Esto último, en apariencia contradictorio, es básico en los resultados. Un refugiado, al haber vivido cosas tan difíciles, lo que quiere es precisamente no hablar de ellas. Es muy común que por

medio de sus mecanismos de defensa, el refugiado haya decidido olvidar ciertas cosas. Esta situación es aún más complicada en el caso de personas muy introvertidas o de indígenas, para los cuales el entrevistador de primera vista no les inspirará la confianza necesaria.

El aspirante debe sentir la entrevista como una conversación y no como un interrogatorio. Las preguntas del entrevistador deberán ser abiertas, dándole al aspirante la oportunidad y el tiempo para que exprese todo lo que desee y procurar que la conversación sea fluida. Como se dijo en líneas arriba, entre los objetivos de la entrevista está el evaluar la credibilidad del solicitante. Esta se evaluará también a través de preguntas. Por ejemplo, si el solicitante en su narración argumentó el haber pertenido a la URNG como motivo principal de su persecución, el entrevistador debe preguntar primeramente qué es la URNG. Algunas veces, los solicitantes no son capaces ni siquiera de decir lo que significan las siglas. Esto, por supuesto, le señala al entrevistador lo que aparentemente está diciendo no es la verdad. El entrevistador debe preguntar a qué se dedica esta organización, cuál es su participación, inclusive datos de su historia. Si el solicitante ha pertenecido a ella, deberá saber determinados datos, dependiendo también del nivel de participación, de su instrucción y características propias. De esta manera, el entrevistador evaluará si el relato del solicitante es coherente, si se contradice (y por qué se contradice), si incurre en errores o mentiras.

Una vez que el entrevistador considera que tiene todos los datos necesarios, terminará la entrevista preguntando al

solicitante si desea agregar algo para posteriormente, informarle que en base a la entrevista que se ha realizado, se someterá su caso ante la Junta de Elegibilidad del ACNUR.

## 1.2. La Junta de Elegibilidad

Esta junta, esta formada por todo el personal del ACNUR y de SERTEC que realiza las entrevistas de reconocimiento y las sesiones se llevan a cabo cada viernes. En ellas, el entrevistador primeramente leerá tanto el relato del solicitante como sus datos generales, y después explicar cómo se desarrolló la entrevista y externar su opinión acerca de la credibilidad. El resto de la Junta, a su vez, hará las preguntas necesarias al entrevistador y entre todos determinarán si el solicitante recibirá o no el reconocimiento del ACNUR. La Junta dará el reconocimiento, en base a la figura del refugiado contenida en La Convención del Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967, y en la Declaración de Cartagena. Es decir, la historia del solicitante, debe tener los siguientes elementos:

Estar fuera de su país de origen o si es apátrida del país en el cual tenía su residencia habitual, por motivos de raza, opinión política, religión, pertenencia a determinado grupo social o nacionalidad y sobre todo, no poder volver a él por temores fundados de que su vida, libertad o seguridad se vería amenazada. O/Y por:

Encontrarse fuera de su país de origen o si es apátrida del país en el cual tenía su residencia habitual, por motivos de agresión extranjera, violencia generalizada, violaciones a los

derechos humanos o cualquier otra circunstancia que haya alterado gravemente el orden público y a causa de ello tener temores fundados que le impidan regresar. Los datos manifestados por el solicitante deben "encajar" en alguno de los supuestos anteriores.

La importancia de manejar información de otros documentos, además de los instrumentos jurídicos, es necesaria sobre todo en los casos especiales. Por ejemplo, la Convención de 1951, señala como condición para otorgar el status de refugiado, el que el solicitante haya salido por los alguno de los elementos ya mencionados. Sin embargo, el Manual de Procedimientos para determinar la condición de refugiado, crea una excepción a este supuesto. Es el caso de los refugiados "sur place", (2) los cuales salieron de sus países sin que peligrara su vida, pero en el exterior, surgió alguna circunstancia, que les impide regresar. El peligro no existía en el momento de abandonar el país, nació en el extranjero, provocado por ejemplo, por declaraciones públicas del solicitante en contra de autoridades o del gobierno mismo de su país. El peligro debe ser real e inminente. El elemento subjetivo, representado por el temor fundado del solicitante y que es un elemento interno, un estado de ánimo para el cual no pueden ofrecerse pruebas externas, debe ir siempre acompañado del elemento objetivo, representado por el contexto en el cual vivía el solicitante. La historia individual debe tener un referente en la historia del país de origen. Los elementos subjetivos deben ser acordes con los objetivos. Si por el ejemplo el solicitante dice haber participado en determinado combate, éste debe ser comprobable en lugar, tiempo y modo. Por ello es sumamente importante que los miembros de la Junta tengan conocimientos de historia y coyuntura

del país de origen del solicitante. A menudo, sin embargo, es necesario corroborar ciertos datos con organismos dignos de la confianza del ACNUR, que cuenten con fechas, lugares o detalles necesarios para evaluar la credibilidad, o con oficinas del mismo ACNUR en otros países. La comunicación externa en este sentido, es muy importante.

Una vez que la Junta decide otorgar el reconocimiento a un refugiado, se procede a analizar si no hay ninguna cláusula de exclusión en su historia. Es decir, si ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; si ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado, si se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas; si el gobierno del país receptor le reconoce los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad del país o si recibe protección de otro organismo de las Naciones Unidas. Si el solicitante tiene los elementos para ser reconocido como refugiado, pero además entra en alguno de estos supuestos, se le reconocerá como refugiado, para después excluirlo de la protección por considerar que no la merece o no la necesita. Los dos últimos supuestos, no se aplican en el caso de los refugiados reconocidos en México, por las características propias de estos.

### 1.3. Las resoluciones

Cuando se ha decidido otorgar el reconocimiento de refugiado, se procede a informárselo a éste. Las **juntas de resoluciones** tienen lugar en las oficinas de SERTEC, los martes a

las 10:30 A.M. Es decir, el martes siguiente a la entrevista. A aquellos que no obtuvieron el reconocimiento, se les notificará individualmente y de manera aislada. Se les informará también de otros organismos con los que pueden acudir que trabajan con refugiados no reconocidos. Esto último, es una formalidad, ya que la ayuda que podrán obtener será mínima, puesto que la ventaja de ser reconocido por el ACNUR, es la posibilidad de obtener un documento migratorio, lo que es prácticamente imposible para un no reconocido. Los que obtuvieron el reconocimiento recibirán información de lo que significa dicho reconocimiento y del programa de asistencia del ACNUR aplicado por SERTEC, se les orientará para que acudan al Area Legal a fin de que se tramite la regularización de su situación migratoria y al Area Social en caso de tener alguna urgencia (que como he dicho anteriormente, es la regla entre la población refugiada).

Una de las críticas principales que el ACNUR recibe de las ONG's es que el procedimiento para la obtención del status del refugiado que utiliza es sumamente rígido. En realidad, esto no es cierto. El ACNUR en México utiliza la definición más amplia que en materia de refugiados existe hasta la fecha (La contenida en la Declaración de Cartagena) y no hace mas que cumplir con un mandato muy específico. El problema no es el procedimiento del ACNUR, sino la situación de crisis económica tan aguda que vive América Latina. En la actualidad se ha incrementado el número de refugiados, pero su incremento ha sido superado por el de los migrantes económicos. El que una persona salga de su país porque el ejército la está persiguiendo, es tan comprensible y legítimo como el que lo haga por que no tiene que comer. Sin embargo, el ACNUR no tiene ni la capacidad, ni el objetivo, ni el mandato, de hacer nada por estos

últimos. Es cuestión simple, llana de competencias. Lo inhumano y grave no es que el ACNUR no se ocupe de ellos. Sino es que nadie lo hace.

## 2. LA REGULARIZACION MIGRATORIA DE UN REFUGIADO

Hasta 1990, como hemos visto, la calidad migratoria de refugiado estuvo ausente del derecho en México. Para suplir la falta de regulación jurídica y buscando la protección legal de los refugiados, los funcionarios del ACNUR celebraron una serie de acuerdos verbales con diferentes funcionarios de la Secretaría. Esta mera función diplomática ha sido determinante en la situación de los refugiados y si bien es sumamente frágil puesto que no está definida en ningún instrumento jurídico y depende de la política migratoria del momento, ha logrado que los refugiados obtengan un poco de seguridad jurídica a través de un documento migratorio. La costumbre de otorgar beneficios a los refugiados reconocidos por el ACNUR, mediante acuerdos verbales, sigue presentándose hasta la fecha. La última reunión del Representante del ACNUR en México con el entonces Director General de Servicios Migratorios, fue el 20 de mayo del presente año ( 3 ). En ella no se estableció ninguna medida concreta, pero fue benéfica en razón de haber constituido una presentación formal y de haber llegado ambas partes al acuerdo de seguir trabajando conjuntamente. Sin embargo, ante el cambio de Director General ocurrido el 21 de julio, nuevamente se está a la expectativa de la política que la Dirección tomará con respecto al trabajo del ACNUR. Esta movilidad de los funcionarios de la Dirección (de enero a la fecha ha habido tres nombramientos) provoca mayor inseguridad.

Los refugiados reconocidos por el ACNUR tienen en su mayoría, la calidad migratoria de No Inmigrante Visitante (FMD), unos cuantos la de Asilado Político (FM10) e Inmigrante (FMI).

El conseguir una forma migratoria para un reconocido por el ACNUR, si bien se ha complicado a raíz de la incursión de la figura del refugiado a la Ley General de Población, es relativamente fácil: comparándolo con el procedimiento y los requisitos exigidos a un extranjero común y sobre todo, a extranjeros procedentes de nacionalidades restringidas como son las centroamericanas. a la cual pertenecen la mayoría de los refugiados. Los requisitos que un refugiado debe cumplir son los que siguen:

1. Constancia del ACNUR y resumen del caso.
2. Carta oferta de trabajo o constancia de inscripción de estudios en su caso.
3. Original de documento migratorio.
4. Acta de extravió o robo de documento migratorio, de encontrarse en este supuesto.
5. Original y copia de las actas de nacimiento de cada persona.
6. Original y copia de acta de matrimonio, en su caso
7. Constancia de subsistencia de unión libre o de vínculo matrimonial.
8. Ratificación de cumplimiento de obligaciones relativas al ejercicio de la patria potestad.
9. Original y copia del pasaporte vigente de cada persona.
10. Declaración de testimonio de refugiado.

#### **Constancia del ACNUR.**

Esta constancia es el documento formal por medio del cual el ACNUR manifiesta que una persona ha sido reconocido por él y

que está bajo su mandato. En ella se especifica el nombre del refugiado, de las personas que lo acompañan, el hecho de que se encuentra bajo su protección y las resoluciones internacionales por medio de las cuales tiene derecho a ella. En el caso de México, el ACNUR actúa en base al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el cual el confiere mandato para la protección de los refugiados.

El resumen del caso es un documento también expedido por el ACNUR, en el cual hace una descripción sintetizada de las causas que dieron origen a que se le otorgara al refugiado el reconocimiento. En él, se hace una breve explicación de las razones que lo obligaron a abandonar su país y por las cuales no puede volver haciendo incapie del temor fundado.

Antes de que este documento se presente a la Secretaría, al refugiado se le asesora en cuanto a la importancia que tiene. Se le explica que todos los documentos que entregará se harán del conocimiento de la Secretaría y que además quedarán en sus archivos. Por ello, se le conmina a que lea cuidadosamente su resumen y haga todas las correcciones que desee. Una vez que el refugiado ha aprobado el estado de su resumen, se le pide firme una copia que queda en los archivos de SERTEC-ACNUR y que ponga la leyenda: "estoy de acuerdo con que se presente a la Secretaría de Gobernación". Los miembros del Área Legal de SERTEC, responsables de este procedimiento, son muy cuidadosos en cuanto a la aprobación del refugiado, ya que una de las garantías que los refugiados tienen al acudir al ACNUR, es que toda la información que den será confidencial y será conservada bajo inamudidad diplomática.

Por lo que respecta a la Secretaría, la constancia es la llave maestra que le permitirá obtener al refugiado su forma migratoria.

#### **Carta oferta de trabajo.**

Este es un requisito indispensable para la obtención de la Forma Migratoria (FM). La carta, es un ofrecimiento condicionado y no un compromiso de trabajo por parte del empleador. Un extranjero común y corriente, para obtener una forma migratoria, debe presentar además de la carta oferta de trabajo, el acta constitutiva, el registro como contribuyente y el último pago de impuestos de la empresa que le ofrece trabajo, así como una lista del personal que labora en ella con puestos y nacionalidades, en donde se especifique que en ella no hay más del 10% de trabajadores extranjeros requerido. Gracias a los acuerdos con los funcionarios de la Dirección, los refugiados están exentos de presentar estos documentos y sólo se les exige la oferta de trabajo. Sin embargo, a pesar de estar excluidos de la exigencia de presentar los demás documentos y de constituir esto una muestra de la buena voluntad del gobierno mexicano para con el trabajo del ADNUR, en la realidad los refugiados encuentran serias dificultades para conseguir un ofrecimiento de trabajo. En muchas ocasiones, los posibles empleadores tienen miedo al simple anuncio de la palabra "Gobernación". Creen que podrían tener algún problema o simplemente consideran que es más complicado emplear a un extranjero que a un mexicano, ya que para renovar la FM, el refugiado solicitará todos los años una constancia, también dirigida a la Secretaría, manifestando la continuación del empleo. Además, muchos de ellos, no comprenden bien la mecánica de la

Secretaría y le exigen al refugiado un documento migratorio vigente antes de empezar a recibir el empleo. No entienden que precisamente para obtener el documento migratorio, están requiriendo el ofrecimiento de trabajo.

La Secretaría, ha dado otra facilidad en el procedimiento de regularización migratoria, al autorizar que los proyectos de autosuficiencia otorgados por el ACNUR a los refugiados, hagan las veces de un ofrecimiento de trabajo. Así, el ACNUR especificará en la constancia de reconocimiento, que el refugiado se encuentra gozando de un proyecto de autosuficiencia, indicando el ramo al que pertenece, la ubicación, la inversión inicial y el monto aproximado de ingresos mensual. La Secretaría ha sido tan flexible en este sentido, que ha aceptado incluso cartas de particulares ofreciendo trabajo a refugiados como trabajadores domésticos y a refugiados que se dedican a trabajar por cuenta propia como carpinteros, plomeros, vendedores ambulantes, etc, con la simple declaración del refugiado y la presentación de la inscripción como contribuyentes en la Secretaría de Hacienda. El requisito del ofrecimiento de trabajo, debe cumplirlo el refugiado padre de familia o la persona que se encargará de proporcionar los medios económicos para la vida del grupo familiar. La esposa e hijos obtendrán la misma calidad migratoria como dependientes y es suficiente la carta oferta de trabajo de la persona bajo cuya dependencia económica estarán.

#### **Constancia de inscripción a un institución educativa.**

En el caso de los mayores de edad que se encuentren estudiando, deberán contar con el documento migratorio con el que se les reconozcan los estudios. La FM-9, es la forma migratoria

destinada a los estudiantes y para obtenerla, es necesario presentar un documento expedido por una institución educativa en donde se señale formalmente que el extranjero está inscrito en ella, especificando el tipo de estudios, el grado en que está inscrito, la fecha de inicio y término del curso y materias que está cursando. Este requisito es también muy complicado para los refugiados, ya que, como sucede con los empleos, una buena parte de las escuelas requieren un documento migratorio vigente para proceder a inscribir a un extranjero, lo cual se convierte en un círculo difícil de romper para el refugiado, puesto que para empezar, él mismo no entiende cómo hacerlo. El sistema migratorio mexicano es tan complicado y lleno de trabas, que aparentemente resulta ilógico el procedimiento.

Otro de las complicaciones para la obtención de la FM-9, es la solvencia económica requerida por la Secretaría. Los estudiantes tienen prohibido desarrollar actividades lucrativas, y por lo mismo, la Dirección para otorgar y renovar sus documentos, exige que comprueben que otra persona está respondiendo económicamente por ellos. Muchos de los refugiados con intenciones de estudiar, desean hacerlo con el documento que les reconozca los estudios, y mantenerse mediante empleos informales. Sin embargo, la Secretaría no les dará el documento si no presentan una constancia de solvencia económica, en muchos casos, imposible de conseguir para un refugiado. Esta traba se ha solucionado algunas veces mediante la manifestación del ACNUR, en el sentido de que el refugiado está recibiendo una beca a través del programa de educación de sus servicios sociales, con lo cual los funcionarios de la Secretaría no tienen ninguna objeción de otorgar el documento solicitado.

#### **Original de documento migratorio**

Para que la Secretaría otorgue un documento que le permita a un extranjero residir legalmente en el país, le exige que haya entrado legalmente. Es decir, le exige una forma migratoria, generalmente de turista y está debe estar todavía vigente. En el caso de los refugiados, es su ingreso ilegal al territorio lo que los caracteriza e inclusive, da credibilidad a su condición de refugiado. Por ello, la Dirección ha accedido a dispensar la presentación de un documento a aquellos refugiados que hayan entrado ilegalmente al país. Así mismo, un extranjero se hará acreedor a una multa, si dejó vencer su visa de turista o la que hubiera tenido para ingresar y posteriormente solicitar otro documento. Los refugiados, hasta antes de la reglamentación de 1992, estaban totalmente exentos de multas por estancia ilegal en el país.

#### **Acta de extravío o robo de documento migratorio.**

Esta acta se exige sólo en el caso de que los refugiados hayan contado con un documento migratorio anteriormente y lo hayan perdido o se los hubieran robado. Para ello, deberán acudir ante el juez calificador en caso de pérdida y ante el Ministerio Público en caso de robo, a fin de que les extienda el acta correspondiente para presentarla con posterioridad ante las autoridades de la Secretaría.

#### **Original y copia de las actas de nacimiento de cada persona.**

En los casos normales, se exige que un extranjero presente

sus actas de nacimiento autenticadas por el cónsul mexicano en el país de origen. Las autoridades de la Secretaría han entendido que los refugiados, al verse en la necesidad de abandonar su país sin ser esta su intención y ante el peligro de perder la vida, no están en aptitud de prever ciertas cosas normales para un extranjero que sale de manera planeada y predeterminada. La mayor parte de los refugiados sale con lo que lleva puesto, muchas veces sin contar ni siquiera con una identificación, mucho menos con actas o documentos similares y mucho menos, tiene oportunidad de acudir ante el cónsul a autenticarlas. Así, hasta antes de la reglamentación, los refugiados podían obtener su documento migratorio sin presentar sus actas de nacimiento.

Lo mismo sucedía en el caso de no contar con el acta de matrimonio.

#### **Constancia de subsistencia de unión libre y vínculo matrimonial.**

Mediante estas constancias, el refugiado informa a los funcionarios de la Secretaría su estado civil y lo único que necesita es llenar unas formas con sus datos, con la firma y una copia fotostática de una identificación de dos testigos mexicanos a quienes les conste el dicho del refugiado.

#### **Ratificación del cumplimiento de obligaciones relativas al ejercicio de la patria potestad.**

En caso de tener hijos sujetos a la patria potestad, el refugiado debe comprobar que está cumpliendo con todas las

obligaciones contenidas en esta figura. En el muy común de los casos que un menor se encuentre bajo la dependencia únicamente de uno de los progenitores, los funcionarios de la Secretaría autorizan eximir del permiso del otro mediante una declaración del ACNUR, en donde señale la imposibilidad presentada. Es muy común encontrarse con mujeres al frente de sus familias, en donde el padre está desaparecido o muerto en circunstancias en las cuales es imposible contar con el acta de defunción respectiva.

**Original y copia del pasaporte vigente de cada persona.**

En este requisito, las autoridades de la Secretaría también han mostrado voluntad de cooperación. El pasaporte es el documento oficial expedido por el gobierno de un país, para pedir a las autoridades de otro protección para su titular. Por medio de él se demuestra la nacionalidad y se ampara al titular, nacional de un país, aún fuera de su territorio. Los refugiados han salido de sus países precisamente porque su gobierno no sólo no los protege, sino que en la mayoría de los casos los ataca. En muchas ocasiones han salido sin pasaporte, internándose ilegalmente en otro país y tienen miedo de acercarse a su embajada para solicitar un pasaporte, que muy probablemente, no se les daría. Por ello, en este sentido también se les exime de presentar su pasaporte. Cuando el refugiado no cuenta con ninguna identificación para probar su identidad, el ACNUR expide un documento llamado **constancia de identidad**, en donde especifica que el titular de ese documento se encuentra imposibilitado de obtener pasaporte y no cuenta con otra identificación.

## **Declaración de testimonio de refugiado.**

Esta declaración consta de una serie de 7 preguntas. Estas son la fecha de entrada al territorio nacional, el modo de ingreso y si se realizó de manera legal o ilegal, las personas acompañan al refugiado, a qué se ha dedicado la persona desde que ingresó al país, los trámites que ha realizado en la Dirección, en qué consiste su persecución política (que debe coincidir, por supuesto, con el resumen del caso hecho por el ACNUR) y por último, a qué se piensa dedicar en México y qué calidad migratoria solicita.

### **2.1. PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACION MIGRATORIA.**

Una vez que el refugiado tiene en su poder todos los documentos (de los cuales, los únicos que realmente no se pueden dispensar son la constancia del ACNUR y el resumen del caso, la carta oferta de trabajo (o la constancia de estudios y de solvencia económica), una fotografía y la declaración del testimonio de refugiado (si no tiene dependientes y si tiene, las constancias de su estado civil), las entregan a los miembros del área legal. Ellos, los ordenarán y llenarán las formas de solicitud de trámite correspondiente y las presentarán ante la Secretaría. Como no hay término establecido para que los funcionarios de ésta respondan, el tiempo que transcurrirá hasta obtener respuesta es imposible de saber. El promedio obtiene respuesta en un mes o un mes y medio, pero hay respuestas que salen en una semana y en otras han transcurrido 8 o 9 meses sin ningún pronunciamiento. En los casos en que la respuesta dure mucho, lo único que podrá hacerse es que

los responsables del area legal de SERTEC, o en su caso, los del ACNUR. "le pidan" al funcionario encargado en la Secretaria que autorice la forma migratoria. Una de tantas muestras de la "discrecionalidad" de los funcionarios.

Cuando los funcionarios de la Direccion handado respuesta en sentido afirmativo, el siguiente paso a seguir por parte del refugiado es documentarse ante el Registro Nacional de Extranjeros. Para esto debe llevar 8 fotografias, el oficio de la Secretaria autorizando la forma migratoria, un formulario llamado FM1 que contiene todos los datos del extranjero, el pasaporte si se tiene y el recibo de pago de derechos por sevicios migratorios. Al presentar estos pondrá su huella digital y esperará unos 3 o 4 dias a que se le entregue su documento definitivo, el cual deberá renovar año con año hasta completar cuatro renovaciones, para posteriormente volver a solicitarlo como "nueva permanencia en el país".

### 3. Otros tramites.

Los otros trámites que deben hacer los refugiados en la Secretaria son generalmente permisos de matrimonio, oficios de salida y reingreso al país cuando sus documentos están en trámite, cambios de actividad (por ejemplo, de FM3 a FM-9), cambios de estado civil o de domicilio, salida definitiva en el caso de repatriaciones o reubicaciones, permisos de internación en el caso de reunificación familiar, etc.

hay un trámite consagrado por la costumbre y totalmente ajurídico, conocido como el "control de firmas". Mediante este procedimiento, los funcionarios de la Secretaría no otorgan un permiso formal de estancia en el país, pero conocen de la presencia del refugiado. Consiste en ir a firmar una vez por semana, por mes o por el tiempo que estime los funcionarios de la Secretaría, es decir, los funcionarios tienen precisamente el "control" de los refugiados, del lugar en donde viven y sus actividades, llamándolos a firmar cada determinado tiempo. Este mecanismo lo utilizan acounente los refugiados que no han podido obtener un ofrecimiento de trabajo y por cualquier circunstancia deben confesar su estancia en el país, como por ejemplo, los que deben acudir ante tribunales o ante el Ministerio Público, los que quieren registrar a sus hijos, etc. Los refugiados que salen de la estación migratoria, forzosamente pasan por el control de firmas hasta conseguir una forma migratoria.

Hasta el año de 1992, en que se reglamentó la figura del refugiado, la mayor parte de las solicitudes tenían una respuesta satisfactoria. Cuando se expidió el reglamento, las autoridades comenzaron a fijar multas por estancia ilegal en el país, a solicitar las actas de nacimiento, matrimonio y anuencia de la parte faltante en la ratificación de la patria potestad y a ser mucho más estrictos en las cartas oferta de trabajo presentadas. Tal actitud parece ser un recordatorio al ACNUR, por parte del gobierno mexicano, que el primero tendrá el ámbito de competencia que el segundo tenga a bien darle, el cual podrá modificarse o restringirse (como está sucediendo) en cualquier momento.

Mucho se ha discutido acerca de la razón que tiene México para no firmar la Convención del Estatuto del Refugiado de 1951. En realidad, el gobierno, aún en el momento actual, en el que la política hacia los refugiados está siendo tan rígida, les otorga no sólo los derechos consagrados en la Convención, sino que va más allá concediéndoles prerrogativas adicionales. En este sentido, al firmar la Convención no estaría adquiriendo más obligaciones. En mi punto de vista, la negativa gira en dos sentidos. El primero es que en la actualidad, las prerrogativas que el gobierno da a los refugiados, aparecen como una actitud humanitaria y altruista y no como una obligación. De esta forma, el gobierno puede crear determinadas situaciones para los refugiados, conforme a su criterio propio y a su discrecionalidad. Así, lo benéfico que haga será aplaudido y los perjuicios que les pueda acarrear, los realizará en base a su soberanía y en argumentos de estabilidad y bienestar nacional sin hacerse acreedor a ningún tipo de responsabilidad.

Por otro lado, la segunda . más importante razón, que sin embargo tiene la misma naturaleza que la primera, gira en el sentido de no tener la más mínima intención de obligarse internacionalmente a ceder espacios en su ámbito de poder. De firmar la Convención, el gobierno mexicano estaría obligado a conceder ciertas facultades al ACNUR. Hoy, las facilidades que se le dan a los funcionarios del ACNUR para actuar, y las ventajas que se les otorgan a "sus" refugiados, se reciben como dádivas generosas. Al momento de la tan esperada expedición del reglamento, los funcionarios del ACNUR estaban temerosos de la actitud que tomaría las autoridades de la Secretaría. La verdad, es que el gobierno no quiere complicar las cosas. Lo más probable es que pronto se cumpla el anuncio de otorgar FM-R para los refugiados en los campamentos, pero con los urbanos lo más sencillo es que se siga actuando como hasta el momento. Las pocas FM-R que se han otorgado (a refugiados urbanos), han sido como ensayo, a personas que estaban a punto de reubicarse. El trabajo se lo siguen dejando al ACNUR, y esto es realmente una bendición, ya que de encargarse el personal de la Secretaría de la determinación del estatus del refugiado, las cosas se tornarían realmente muy violentas y duras.

A pesar de que en la Secretaría se ha creado una comisión encargada de los refugiados, es evidente que no se tiene la más mínima idea ni del derecho del refugiado, ni de sus problemas y necesidades, ni de su naturaleza. Los funcionarios de la Secretaría pueden seguir dejando que el ACNUR actúe, pero lo harán saber en todo momento que si bien le puede dar oportunidad de proponer mecanismos, las reglas básicas del juego las ponen ellos, y que no hay posibilidad de objetarlas, sino que se deben aceptar y acatar.

Esta actitud no podría ser mantenida con la firma de la Convención. No se trata, entonces, de dar o dejar de dar derechos los refugiados, sino de no permitir la incursión de ningún elemento extraño, de ningún organismo internacional en las decisiones de los asuntos internos.

#### 6.4. El imaginario social y la D.G.S.M.

Enrique Mari, jurisociólogo argentino, tiene un estudio llamado "El dispositivo del poder: discurso del orden e imaginario social", en el que analiza la manera en la que el Estado se sirve del derecho para controlar a la sociedad y mantener de esta forma el orden impuesto por el grupo que sustenta el poder. Sostiene en este estudio que el Estado para lograr imponer el orden, se vale del dispositivo del poder y para que éste funcione eficientemente, deben ocurrir los siguientes elementos:

1. El discurso del orden. Mediante él se le dirá a la sociedad que el sistema jurídico, social, político, etc., está al servicio del pueblo y que ha sido implementado por él mismo para mantener la paz social, para alcanzar la justicia, para regular armónicamente las relaciones entre los individuos y para lograr el bien común, aunque en realidad el objetivo sea lograr el bien de determinado grupo.

2. La fuerza. A través de ella se logra mantener la cohesión social y es el elemento que utilizaría el poder para mostrar su grandeza, para reprimir, pero para que sea realmente eficaz deberá estar legitimada mediante el discurso del orden.

3. Imaginario social. Para que los dos elementos anteriores puedan funcionar, deberán estar insertados en una estructura de movilización de creencias. La función del imaginario social es utilizar los símbolos, las imágenes, los ruidos y los silencios, con el fin de insertarlos en la subjetividad y en el inconsciente de cada miembro de la sociedad para que éstos se comporten de

determinada manera, siempre conforme a los objetivos previstos por el poder. Es un lugar lleno de mensajes cripticos, que el raciocinio no alcanza a comprender, pero que insiden en la voluntad, en las emociones y en la conducta de los individuos "...para hacer que los conscientes y los inconsciente de los nombres se pongan en fila" (4). al decir de Mari.

Ahora bien, en la Secretaría este dispositivo del poder puede ilustrarse perfectamente. La Dirección es una partemuy importante en el todo que conforma el dispositivo del poder y fácilmente pueden identificarse los tres elementos antes descritos:

1. El discurso del orden. El discurso que maneja la Secretaría gira en torno al desarrollo nacional, a promover el progreso del país, a proteger a la familia, y utiliza frecuentemente alusiones a un nacionalismo que en otros aspectos no sólo ignora, sino ataca.

2. La fuerza. La Secretaría tiene la facultad discrecional para decidir (en base a su política de desarrollo nacional, que en realidad es simplemente discurso del orden) las políticas de inmigración. Las solicitudes que hagan los extranjeros, aún cuando cumplan con todos los requisitos para obtener un documento migratorio, estarán sujetas al arbitrio de la Secretaría y mediante esta facultad discrecional, ejerce su fuerza, evidentemente disfrazada (o legitimada) por el discurso del orden.

3. Imaginario social. Aquí la Secretaría es un claro ejemplo de lo que el imaginario social es. La excesiva burocracia, las grandes filas, los trámites tardados, constituyen no una falla

sino un acierto de sistema migratoria. Los turistas, inversionistas, rentistas u otro tipo semejante de extranjeros tienen todas las facilidades para realizar un trámite, pero no sucede lo mismo para el resto de extranjeros con bajos recursos económicos. La estrategia de la política migratoria en México, es someter al extranjero a una prueba de resistencia en la que lleva todas las de perder. Requisito tras requisito, filas enormes, secretarías hostiles, burocracia excesiva. La política migratoria busca -y logra- tenderle una trampa psicológica al extranjero para que éste muchas veces desista del trámite.

Hay infinidad de multas a imponer cuando el extranjero realiza un trámite extemporáneamente. Sin embargo, cuando se trata de los servicios de los funcionarios de la Secretaría, la ausencia de los medios para exigir que los trámites se realicen en determinado tiempo, es absoluta.

No hay forma de protestar, de exigir jurídicamente una respuesta eficiente, a tiempo. Se tiene que estar siempre a la espera, en actitud de inferioridad ante la Secretaría, haciéndole sentir al extranjero que ésta "le está haciendo el favor" y por eso debe esperar pacientemente sin alzar la voz ni poner mala cara (la amenaza de no conceder el servicio requerido, es decir, la fuerza, juega un papel muy importante), hasta que tal director de digne a poner una firma, tal funcionario tenga tiempo de autorizar un trámite, o tal secretaria tenga a bien poner un sello.

Este esperar interminable, no se debe, como dije líneas arriba, a deficiencias del sistema migratorio, sino a su eficiencia máxima. El objetivo es fijar fuertemente en el inconsciente del extranjero, la superioridad, la omnipotencia de la Secretaría.

Hasta el año de 1972, en que se reglamento la figura del refugiado, la mayor parte de las solicitudes tenían una respuesta satisfactoria. Cuando se expidió el reglamento, las autoridades comenzaron a fijar multas por estancia ilegal en el país, a solicitar las actas de nacimiento, matrimonio y ausencia de la parte faltante en la ratificación de la patria potestad y a ser mucho más estrictos en las cartas oferta de trabajo presentadas. Tal actitud parece ser un recordatorio al ACNUR, por parte del gobierno mexicano, que el primero tendrá el ámbito de competencia que el segundo tenga a bien darle, el cual podrá modificarse o restringirse (como está sucediendo) en cualquier momento.

Mucho se ha discutido acerca de la razón que tiene México para no firmar la Convención del Estatuto del Refugiado de 1951. En realidad, el gobierno, aún en el momento actual, en el que la política hacia los refugiados está siendo tan rígida, les otorga no sólo los derechos consagrados en la Convención, sino que va más allá concediéndoles prerrogativas adicionales. En este sentido, al firmar la Convención no estaría adquiriendo más obligaciones. En mi punto de vista, la negativa gira en dos sentidos. El primero es que en la actualidad, las prerrogativas que el gobierno da a los refugiados, aparecen como una actitud humanitaria y altruista y no como una obligación. De esta forma, el gobierno puede crear determinadas situaciones para los refugiados, conforme a su criterio propio y a su discrecionalidad. Así, lo benéfico que haga será aplaudido y los perjuicios que les pueda acarrear, los realizará en base a su soberanía y en argumentos de estabilidad y bienestar nacional sin hacerse acreedor a ningún tipo de responsabilidad.

## 5. LOS NÚMEROS

En esta sección expondré las cifras en relación al número de obtenciones y renovaciones, así como a los porcentajes de nacionalidades y de tipo de documentos obtenidos y renovados por los refugiados reconocidos por el ACNUR en el Distrito Federal, a partir de 1990. Los datos los obtuve de los informes de trabajo realizados por el Área Legal de EERTEL, por medio de los cuales rinde cuentas trimestralmente al ACNUR, así como del último informe que el ACNUR-México envió a las oficinas centrales en Ginebra. Decidí presentar los porcentajes que obtuve en el aspecto de nacionalidades atendidas y de tipo de documentos obtenidos y renovados, a efecto de esquematizar y lograr una comprensión global de lo que sucede.

El cuadro número 1 muestra que el aumento de obtenciones y renovaciones ha ido en aumento. El número de las renovaciones registradas en 1990 es tan alto, debido a que antes del 17 de junio, las renovaciones debían hacerse semestralmente. A partir de la reforma a la Ley General de Población de esa fecha, las renovaciones de los documentos son cada año, lo cual significa que en 1990 un mismo titular de un documento, realizó dos prórrogas y por ello se registró tal número.

De 1991 a 1992, el número de obtenciones subió de 527 a 633 y el de renovaciones de 130 a 140, a pesar de que para 1992 se preveía una disminución, debido a la firma de la paz en El Salvador, considerando que son precisamente los salvadoreños la población más numerosa de los refugiados urbanos reconocidos por el ACNUR (el promedio de salvadoreños entre 1990, 1991 y 1992, es de 53% en relación al 100% atendido por el ACNUR, como puede verse en

el caso No. 1). Este aumento es realmente significativo, pues fue en contra de lo previsto por el ACNUR y por la Secretaría de Gobernación, quienes dieron todas las "facilidades" en el proceso de repatriación de los salvadoreños, es decir, a pesar del fuerte impulso que se dio a esta en forma masiva, el número de coterciones . renovaciones no sólo no disminuyó sino que se incrementó.

En el cuadro No.2 está el porcentaje de salvadoreños y guatemaltecos atendidos por el Área Legal. En él puede observarse que los salvadoreños representan más de la mitad de los refugiados en el E.F. atendidos por el ACNUR en materia legal, seguidos de los guatemaltecos que en promedio suman el 31.4%. El porcentaje de ambas nacionalidades, es de 84%. El 16% restante, está conformado por la suma de las siguientes nacionalidades:

Nacionalidad	Porcentaje
Afganos	.78%
Argelinos	.03%
Búlgaros	.15%
Chilenos	2.74%
Colombianos	3.00%
Ecuatorianos	.15%
Haitianos	.15%
Hondureños	3.8%
Nicaraguenses	.78%
Peruanos	1.42%
Polacos	.3%

En el cuadro No. 3 están contenidos los porcentajes de tipo de documentos obtenidos y renovados a partir de 1990. En él se puede observar primeramente, que si bien las FM2 nunca fueron obtenidas en gran número, conforme fue pasando el tiempo se han reducido. En 1991 el porcentaje de FM2 obtendidas fue de 3% y en 1992 disminuyó a apenas el .7%. Lo mismo sucedió en las renovaciones. En 1991 el porcentaje fue de 5% y en 1992 bajó al 2%

En lo que respecta a las FM3, están han ido en aumento también en cuanto a obtenciones y renovaciones.

La obtención y renovación de FM9 se han visto reducidas al igual que las FM2. Esto es bastante preocupante si consideramos que esta forma migratoria es la necesaria para realizar estudios y el bajo número de ellas que se han venido presentando entre los refugiados, muestra cómo sus oportunidades de desarrollo, y capacitación se van también estrechando. Es alarmante que 1992 se haya obtenido tan sólo una FM9.

El último rubro, referente a las FM-10, forma migratoria destinada a los refugiados políticos, es un exponente en cifras de la actual política de nuestro gobierno en materia de asilo. En 1991 y 1992, el gobierno no dió ni una sola FM-10.

Con los datos anteriores vimos cómo la demanda de documentos migratorios iba en aumento hasta finales de 1992. Así, vemos que de enero-junio de 1991 a enero-junio de 1992, el número de obtenciones aumentó de 82 a 91 y el de renovaciones de 178 a 289. Sin embargo el número de este año se vió reducido de 91 en obtenciones del año pasado a 71 en este año y el de renovaciones de 289 a 218. Esta reducción, en realidad no es tan significativa como debería haberlo sido en relación a las causas que la provocan.

En primer lugar, como he explicado anteriormente, la política migratoria en lo general se ha hecho mucho más estricta y con los refugiados ha tomado medidas especiales. A través de la imposición de requisitos imposibles a cubrir para los refugiados, la Secretaría ha provocado que éstos no obtengan un documento migratorio y en muchos casos, que los que lo tenían lo dejen vencer. A pesar de esta situación tan drástica, podemos observar el número de obtenciones y renovaciones no ha decrecido en una cantidad tan fuerte como sería lo lógico.

La política migratoria es un elemento crucial en los resultados obtenidos en el último semestre. Sin embargo este no es el único causante. La crisis financiera por la que atraviesa ACNUR, que le obligan a bajar el monto de las ayudas económicas y los apoyos en pago de documentos migratorios, aunado a la también crisis económica de nuestro país, en la cual los sectores marginados experimentan cada vez más un deterioro en su poder adquisitivo son elementos que deben también que considerarse. Sin embargo hay otra situación que el ACNUR no ha querido considerar, ni mucho menos enfrentar y resolver. Se trata de los problemas internos tan agudos por los que atraviesa SERTEC, lo cual ha provocado que en la oficina se viva una constante guerra desde hace más de dos años. El personal de las áreas ha tomado el trabajo en sus manos, tratando de dar respuesta a las demandas inmediatas de los refugiados. Pero esta situación da como resultado que el asistencialismo se incrementa y las soluciones duraderas para los refugiados sean mínimas.

El tipo de documentos obtenidos y renovados ha seguido la misma constante registrada que en el análisis realizado por año, es decir, se han incrementado las FM-3, se ha disminuido la obtención y renovación de FM-2. 9. al igual que no se obtuvo ningún FM-10 y disminuyeron las renovaciones, como podemos ver en el cuadro 5.

Finalmente, por lo que se refiere a las nacionalidades, el cuadro 6, nos muestra que se mantiene el mismo promedio tanto de la población salvadoreña (55%), como de la guatemalteca (30%)

Cuadro 1.

Número de obtenciones y renovaciones por año.

	1990	1991	1992
Obtenciones		130	140
Renovaciones	1024	527	633

**Cuadro 2.**

**Porcentaje de salvadoreños y guatemaltecos atendidos por año.**

	1990	1991		1992		Promedio
	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	
Salvadoreños	54%	66%	45%	54%	54%	53%
Guatemaltecos	33%	22%	37%	32%	33%	33%

Cuadro 3.

Porcentaje y número de tipos de documentos obtenidos y renovados por año.

Tipo de doc.	1990		1991		1992		Promedio
	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	
FM2	1%	3%	5%		.7%	21%	2.3%
	11	4	27		1	14	
FM3	78%	95%	61%		98%	70%	80%
	801	123	317		138	442	
FM9	7%	2%	9%		.7%	7%	5.14%
	82	3	51		1	46	
FM10	14%		25%			21%	12%
	148	0	132		0	13%	

Cuadro 4. Número de obtenciones y renovaciones en el primer semestre.

Enero a Junio	1991	1992	1993
Obtenciones	82	91	71
Renovaciones	178	289	218

Cuadro 5. Porcentaje de salvadoreños y guatemaltecos atendidos en el primer semestre.

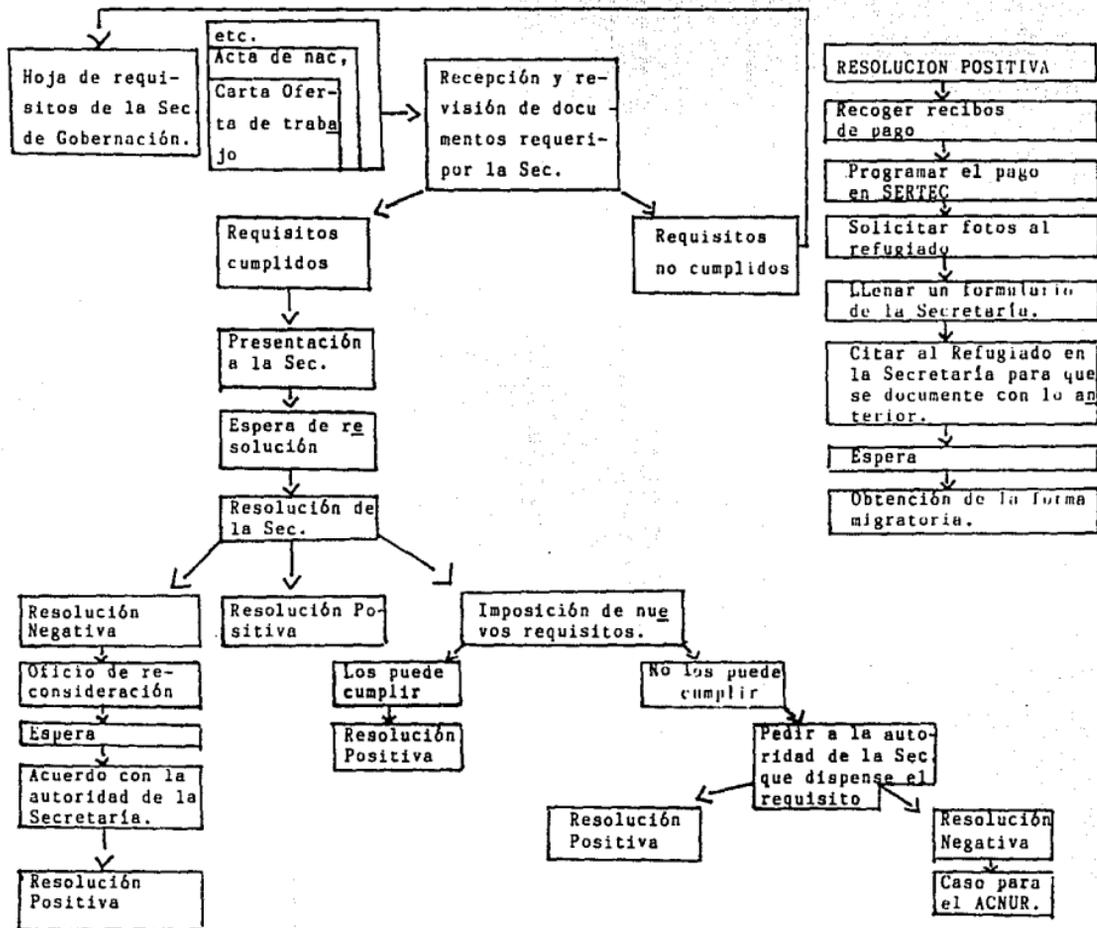
	1991		1992		1993		Prom.
	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	
Salvadoreños	68%	41%	48%	54%	59%	62%	55%
Guatemaltecos	22%	41%	37%	31%	27%	26.5%	30%

Cuadro 6.

Porcentaje y número de documentos obtenidos y renovados en el primer semestre.

Tipo de documento	1991		1992		1993	
	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones	Obtenciones	Renovaciones
FM2	0	8%	1%	2%	2.8%	.6%
		15	1	8	2	1
FM3	96%	37%	98%	64%	97.2%	86.2%
		79	60	89	182	69
FM9	4%	16%	1%	7%	0	1.8%
		3	27	1		22
FM10	0	39%	0	27%	0	11.4%
		71		77		25

Ruta que debe seguir un miembro del Area Legal de SERTEC, en representación del refugiado para obtener una forma migratoria.



## 6. ULTIMAS CONSIDERACIONES

"No amamos nuestra tierra por grande y poderosa, por débil y pequeña, por sus nieves y rochas blancas o su diluvio solar. La amamos, simplemente, porque es la nuestra".

Anthony Phelps.  
Refugiado haitiano.

Para crear al Estado, los hombres, que al principio vivían en una situación de libertad absoluta, cedieron sus derechos naturales a cambio de protección. Según Rousseau, los humanos se comprometen a seguir ciertas reglas y a no hacer uso de la libertad completa en la cual vivían al principio. El Estado se compromete a cambio a brindarles protección y seguridad. Los refugiados son personas participantes en un contrato que la otra parte no ha cumplido. Por lo general, los refugiados son vistos por la sociedad de los Estados receptores en el peor de los casos con desprecio. En el mejor con lástima. Pocas veces reflexionamos en su naturaleza de acreedores. El gobierno de su país, primeramente, tiene la obligación contractual de brindarles protección. Al no hacerlo está violando derechos de los cuales los refugiados son titulares. Sin embargo los países también han celebrado pactos de relación y apoyo en el logro de ciertos fines, formando con esto la comunidad internacional. Ante el incumplimiento de un gobierno en sus obligaciones con respecto a determinadas personas, la comunidad internacional debe tomar una posición. Alguien tiene que atender las demandas de los acreedores en el pacto no cumplido. La protección a los refugiados debería ser otorgada con el conocimiento de que ésta no tiene una naturaleza optativa ni altruista, sino que es un derecho que tienen como seres humanos y como partes en el contrato social. Desafortunadamente, nadie acepta

responder como deudor en este contrato.

El trabajo que ahora concluyo tuvo como finalidad abordar el problema de los refugiados. Sin embargo, a pesar las tantas cuartillas escritas, sé que quien lo lea muy difícilmente tendrá un conocimiento concreto de lo que un refugiado es. Para lograrlo existe una sólo opción: tenerlo enfrente, oirlo, inclusive dejarse engañar por él. Los refugiados que viven el Distrito Federal ni siquiera tienen el consuelo de tener una vida épica. Los de los campamentos han logrado ser un ejemplo de organización, de solidaridad, de esperanza. Los dispersos, alejados de toda concepción idílica, están sumergidos en una cotidianidad gris, clandestina y sumamente dura. Para sobrevivir en la ciudad más grande del mundo y con uno de los sistemas migratorios más rígidos, deben lograr confundirse entre los tantos habitantes, pasar desapercibidos, aparentar lo más que se pueda ser mexicanos y negar de esta forma su identidad a cambio de la sobrevivencia. Los refugiados reconocidos por el ACNUR en lo general son desconfiados, tantas los veces han engañado que ahora tienen mecanismos de defensa muy agudos.

Al inicio de éste trabajo opiné que la humanidad había dado una respuesta de vida, al conceder a los refugiados un lugar en donde al menos pudieran sobrevivir y mantener las esperanzas. Esa respuesta es digna de alabar. Los refugiados son los primeros en hacerlo. Sin embargo el tono tan entusiasta que utilicé supongo que se debe a que yo no soy refugiada. Los refugiados no sólo merecen tener un lugar en donde puedan sobrevivir. Merecen uno en donde puedan desarrollar toda su capacidad como seres humanos, sin el temor cotidiano que experimentan ante el pensamiento de volver a

su país (que es al mismo tiempo temor profundo y el deseo más fuerte). o simplemente ante el pensamiento de la vida en un país extraño en donde tienen condiciones tan desventajosas.

La solución al problema de los refugiados, supongo, está en el mismo cajón cerrado a doble llave, en donde se encuentra la solución al problema del hambre, de la tortura, de la guerra y de todas las formas de degradación de la humanidad. Tal parece que esa llave -si es que algún día existió- se halla en algún rincón del planeta aún no alcanzado. Si pretendemos ostentar el título de seres humanos, tenemos que encontrar la llave o, en todo caso, inventar una adecuada, probar todas las combinaciones necesarias y detener de éste modo las injusticias que no por cotidianas y numerosas, son menos imperantes de resolver. Y los tenemos que hacer nosotros mismos por sobrevivencia de la humanidad. Podría ser que Atenea se canse de esperar.

CITAS AL CAPITULO V.

- (1) U.S. Committee for Refugees. Op. Cit. P.2
- (2) División de Protección del ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición del Refugiado. Op. Cit. P. 24. Inciso 94-96.
- (3) Cams Eva. Oficial Asociado de Protección del ACNUR. Nota para Archivo. México. 25 de mayo de 1993.
- (4) Mari Enrique. El Dispositivo del Poder: Imaginario Social y Discurso Jurídico. Ponencia presentada en el Seminario "Política y Derecho", organizado por el Dr. Oscar Correas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Marzo de 1992.

## CONCLUSIONES

1. El fenómeno de los refugiados ha sido una constante desde el inicio de la civilización hasta nuestros días.

2. El refugio y el asilo son instituciones distintas e independientes. Las diferencias principales son: A) La figura del refugio está plasmada en instrumentos jurídicos universales y la del asilo en latinoamericanos. B) El refugio es solicitado en base a persecuciones por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social, sexo u opiniones políticas o por causas de agresión exterior, ocupación o dominación extranjera, violaciones a derechos humanos u otras causas que perturben gravemente el orden público; mientras que el asilo es solicitado en base a persecuciones por motivos o delitos políticos. C) El refugio es un Derecho Humano y el asilo, según los instrumentos jurídicos regionales suscritos en esta materia, es un derecho de los Estados que lo conceden y, D) Hay un establecimiento de normas mínimas para el tratamiento de los refugiados, por medio del que se les reconocen derechos y obligaciones, el cual no existe para los asilados.

3. El gobierno mexicano adoptó en su derecho interno, a través de la Ley General de la Población, la concepción más avanzada en materia de asilo, concediéndolo no sólo a delinquentes políticos sino a perseguidos por motivos políticos aún cuando no hayan delinquido. Sin embargo, este avance se prevé tan sólo para el caso del asilo diplomático, ya que en el territorial se requiere la existencia de un delito político.

4. La Declaración Universal de Derechos Humanos nació como una manifestación de ideales a alcanzar de los Estados miembros de las Naciones Unidas, sin que sus postulados tuvieran el carácter de deberes convencionales coercitivos, pero a través de los años ha ido tomando una trascendente fuerza legal y política. Actualmente los derechos plasmados en ella son jurídicamente obligatorios.

5. Los refugiados sufren violaciones a los siguientes derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos: a) a circular libremente en el territorio de un Estado; b) a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a él; c) a una nacionalidad; d) a la libertad de opinión y de expresión (en su país de origen); e) a participar en el gobierno de su país; f) de acceso a las funciones públicas de su país y, g) a un nivel de vida adecuado y digno.

6. A pesar de que la letra del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) prescribe el carácter completamente apolítico en el trabajo de éste, no puede realmente cumplirse dado que la figura del refugio tiene un origen eminentemente político, y el ACNUR no puede escapar a las relaciones internas de poder establecidas en cada país en donde desarrolla su mandato.

7. El Estatuto de la Oficina del ACNUR es un gran logro jurídico, ya que por primera vez se crea una definición internacional de la figura del refugio.

8. La Convención tiene los siguientes defectos: no contener ningún

procedimiento para conceder el estatuto del refugiado a un solicitante: contener términos sumamente vagos que pueden ser interpretados de manera muy diversa, y no establecer reglas mínimas a observar en la repatriación voluntaria. Sin embargo, tiene la enorme cualidad de ser el instrumento en materia de refugio en el que mas Estados son parte, además de ser el único instrumento internacional con reglas mínimas a observar en el tratamiento de los refugiados, lo que le confiere una importancia y una vigencia relevantes.

9. La definición del refugiado que contempla la persecución particularizada contenida en la Convención, no responde por completo a la nueva realidad de afluencias masivas de personas en busca de refugio. Por ello se han creado definiciones más amplias, que contemplan al refugio como un fenómeno colectivo. La primera definición con ésta naturaleza se hizo en la Convención Africana de 1969. Con éste antecedente se creó la Declaración de Cartagena, que sienta las bases para el reconocimiento de refugiados que abandonan sus países en forma masiva. La definición contenida en ella es la más avanzada que se ha logrado hasta la fecha.

10. La Conferencia de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) ha sido un Foro Internacional muy importante, en virtud de que se ha abordado el tema de los refugiados de un manera seria y abierta. México ha tenido una participación activa en ella, sin embargo, se ocupa exclusivamente de los refugiados guatemaltecos en los campamentos, dejando al margen al resto de la población refugiada.

11. El fenómeno de una posible armonización de la legislación del refugiado (esto es, la propuesta de que los gobiernos de los

diferentes países unifiquen criterios, a fin de incorporarlos a sus legislaciones internas relativas a refugiados), requiere un estudio muy detenido y profundo, ya que dadas las condiciones actuales, de incremento de la xenofobia, inestabilidad económica y crisis de la figura del refugiado, se corre el peligro que la armonización se realice en base a las legislaciones que reconocen menos derechos a los refugiados y no en la forma inversa.

12. La preocupación por los desplazados internos, es decir, las personas que se desplazan de su habitual centro de trabajo y residencia por las mismas causas que los refugiados, pero sin traspasar una frontera, está tomando fuerza y ganando espacios en las discusiones internacionales, debido a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran, al no tener protección ni de su gobierno ni de ningún organismo internacional.

13. La diferente respuesta que han tenido los asilados españoles y sudamericanos por parte del gobierno mexicano, con respecto a los refugiados centroamericanos, ha estado determinada por la situación política y económica de México, lo cual prueba que ni el asilo ni el refugio son instituciones apolíticas y exclusivamente humanitarias.

14. La legislación interna mexicana, a pesar de no hacer alusión expresa a los refugiados (con excepción de la Ley General de Población) les confiere como extranjeros en el país, en general los mismos derechos que los consagrados en la Convención de 1951, y en algunos casos les confiere mayores beneficios. Tomando esto en cuenta, la razón de que el gobierno mexicano se niegue a firmar la Convención, no radica en que no desee otorgar más derechos a los

refugiados, sino a dos motivos: el primero es que en la actualidad el gobierno puede crear determinadas situaciones para los refugiados conforme a su criterio y a su discrecionalidad, así, lo benéfico será celebrado internacionalmente y los perjuicios que en algún momento dado pudiera acarrear a los refugiados, los realizará en base a su soberanía en argumentos de estabilidad y bienestar nacional, sin hacerse acreedor a ningún tipo de responsabilidad internacional. El segundo motivo y más importante es que no tiene la intención de obligarse internacionalmente a ceder espacios en su ámbito de poder. De firmar la Convención, el gobierno estaría obligado a reconocer facultades concretas al ACNUR. La negativa principalmente radica, pues, en no permitir la intromisión de un organismo internacional en las decisiones internas.

15. El derecho interno mexicano, a través de la Ley General de Población, adopta la definición del refugiado más avanzada que se ha logrado hasta la fecha, considerando al refugio como un fenómeno de carácter colectivo. Sin embargo la reglamentación no es congruente con este carácter, ya que para otorgar la calidad migratoria de refugiado, establece un procedimiento individual y particularizado, lo cual significa que la figura del refugiado en México tiene una forma amplia y progresista y un contenido muy limitado y rígido.

16. La reglamentación a la figura del refugiado contenida en la Ley General de Población concede completas facultades discrecionales a la Dirección General de Servicios Migratorios, con respecto al tratamiento que recibirá el refugiado. Hay una ausencia total de derechos exigibles por parte de los refugiados, ya que el goce o no de ellos, jurídicamente, a través del reglamento, se

condiciona a la discrecionalidad de los funcionarios de la Dirección. No hay reglas determinadas que obligen a los funcionarios de la Dirección a actuar de determinada manera con respecto al refugiado, ya que a través del reglamento están facultados comportarse conforme a su criterio. En cambio, las reglas a seguir por parte del refugiado, están puntualmente establecidas. El refugiado se encuentra en un completo estado de indefensión, obligado a aceptar cualquier comportamiento por parte de los funcionarios de la Dirección, ya que así está establecido en el reglamento.

17. El reconocimiento del status de refugiado se concede a través de entrevistas personales. La persona que las realiza debe tener conocimientos profundos del derecho del refugiado, de historia y coyuntura del país de origen de éste y de técnicas de entrevista, así como una sensibilidad especial que permita compensación a condiciones tan particulares. Estos elementos deben ser cuidadosamente cumplidos, ya que de la decisión que se tome será determinante en la vida de los refugiados.

18. En la Dirección General de Servicios Migratorios, se creó una Comisión Dictaminadora del status del refugiado. Sin embargo, debido principalmente a la naturaleza administrativa de la Dirección y a que no existe personal capacitado para realizar una entrevista de éste tipo, no es conveniente que se deje en manos de dicha comisión el otorgar el reconocimiento a un refugiado. La solución estaría en la creación de una comisión intersecretarial (o en otorgar facultades a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que ya existe), en donde tuvieran cabida además organismos de derechos humanos, que contara con elementos más concretos y

objetivos para realizar el reconocimiento.

19. Una de las críticas principales que el ACNUR recibe de las Organizaciones No Gubernamentales, es que el procedimiento que utiliza para la determinación del status del refugiado es sumamente rígido y que no se ocupa de los migrantes económicos. Sin embargo el ACNUR utiliza la definición más amplia que en materia de refugiados existe hasta la fecha y cumple de ésta manera con deberes muy específicos. No se ocupa de la migración económica ya que su mandato no le confiere facultades para ello.

20. Existe una laguna jurídica en derecho internacional, pues no hay instrumento jurídico alguno que se ocupe de manera particularizada los migrantes económicos. Es necesario que los gobiernos de los países y la comunidad internacional, presten atención y se ocupen del respeto a los derechos humanos de los migrantes económicos, ya que en la actualidad se encuentran en un estado de desprotección muy agudo.

21. A pesar de la inclusión de la figura del refugiado en el derecho interno de México, se han otorgado muy pocas formas migratorias bajo ésta característica y han sido a refugiados que no permanecerían en el territorio nacional, ya que estaban a punto de reubicarse.

22. La mayoría de los refugiados reconocidos por el ACNUR posee una calidad migratoria de No Inmigrante Visitante, a través de una FM3. Esta forma migratoria les confiere los mismos derechos y obligaciones que al resto de los extranjeros, sin hacer ninguna alusión especial con respecto a su situación de refugiados. Sin

embargo, la situación en la que se encuentran es sumamente benéfica, comparándola con la que tendrían con una forma migratoria de refugiados, ya que, como señalé en la conclusión No.16, el contenido de ésta última FM es sumamente rígido y el gobierno ejerce un control total de los refugiados a través de ella.

23. La mayor parte de los refugiados reconocidos por el ACNUR en México son salvadoreños y guatemaltecos (como ejemplos tenemos que el promedio de los salvadoreños atendidos por el Area Legal de Servicios de Representación Técnica y Profesional -SERTEC-, oficina encargada de implementar el programa de asistencia y protección del ACNUR en México, de 1990 a la fecha fue de 53% de salvadoreños y de 33% de guatemaltecos).

24. La regularización migratoria de los refugiados en la Ciudad de México reconocidos por el ACNUR, se ha basado, desde el inicio del trabajo de éste, hasta la fecha (a pesar de la inclusión de la figura del refugiado en el derecho interno), en acuerdos informales, verbales, temporales y ajurídicos, sostenidos entre los funcionarios de la Dirección General de Servicios Migratorios con los del ACNUR. A pesar de que los funcionarios de la Dirección han dado numerosas e importantes facilidades al trabajo del ACNUR en la regularización migratoria de los refugiados, ésta es sumamente frágil e insegura, ya que depende de la política migratoria del momento sin estar sustentada en ningún instrumento jurídico.

25. La firma de la Convención de 1951 por parte del gobierno mexicano, sería sumamente benéfica para los refugiados, ya que

significaría restringir el poder y el control absoluto que en este momento tiene el gobierno con respecto a los refugiados, dado que tendría que aceptar el trabajo del ACNUR sobre bases distintas, reconociéndole facultades concretas jurídicas.

## B I B L I O G R A F I A

Abellán García José Luis. De la Guerra Civil al Exilio Republicano. Editorial Mezquita. España. 1983.

Arboleda Eduardo. "Refugee Defintion in Africa and Latin America". International Journal of Refugee Law. Volume 1. Number 2. Oxford University Press. U.K. 1991.

Arellano García Carlos Los Refugiados y el Derecho de Asilo. México. 1987.

Aguayo Quezada Sergio. El Exodo Centroamericano. SEP. Foro 2000. México. 1984.

Aguayo Quezada Sergio y D'Oogherty Laura. Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. El Colegio de México y el Instituto sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas. México.

Benítez Fernando. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económica. Biblioteca Joven. México. 1984.

Buergenthal Tomás. Manual Internacinal de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Jurídica Venezolana. Costa Rica. 1990.

Cabanellas Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliastra. 12. Edición. Argentina.

Orellana Roberto, García-Sayán Diego, Montaña Jorge, Diegues Margarita and Valladares Lanza Leo. "Refugees and Related Developments in Latin America: Challenges Ahead" International Journal of Refugees. Volume 3, Number 3. Oxford University Press. U.K. 1991.

Comisiones Permanentes de Refugiados. Boletín Informativo. No. 2. México. Abril de 1993.

Delegación del ACNUR en Italia. ACNUR. 40 años al lado de los Refugiados. Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Italia. 1990.

De León Portilla Ascensión H. España desde México. UNAM. México. 1987.

Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Diccionario Enciclopédico Quillet. Editorial Cumbre. 8a. Edición. México. 1980.

División de Protección del ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición del Refugiado. ACNUR. Ginebra. 1988.

División de Protección del ACNUR. Recopilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados. Ginebra. 1984.

Enciclopedia de México. Tomo IV. SEP. Compañía de Enciclopedias de México. 1987.

Fagei Patricia W. Transterrados y Ciudadanos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1975.

Fernández Carlos. El Asilo Diplomático. Editorial Jus. México. 1970.

Flores Magón Ricardo y otros. Regeneración, 1900-1918. La Corriente más radical de la revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate. Prólogo de Armando Bartra. Editorial Era. Sa. Edición. México. 1985.

Freyermuth Enciso Graciela y Hernández Castillo Rosalva Aida. Una Década de Refugio en México. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México. 1992.

Goodwin-Gill Guys. The Refugee in International Law. Edit. Clarendon Press Oxford. U.K. 1990.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Informe sobre los Avances en la Ejecución del Plan de Acción en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos. Presentado en la Segunda Reunión de Seguimiento a la Conferencia Internacional de Refugiados. (CIREFCA).

Hathaway James C. The Law of Refugees Status. Edit. Butterworths. 1987.

Heijennort Jean. van Heijennort. Con Trotsky de Prinkipo a Coahuacán. Editorial Nueva Imagen. México. 1979.

Hoepfi Milano. El Corán. Demme edizioni. Italia. 1985.

Instituto Nacional de Antropología e Historia. Palabras del Exilio. Contribución a la Historia de los Refugiados Españoles en México. Edit. Librería Madero. México. 1980.

Lattes Alfredo E., Oteiza Enrique y Graciarena Jorge. Dinámica Migratoria Argentina (1955-1984). Democratización y Retorno de Expatriados. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

La Santa Biblia. Editorial Liga Mundial. Estados Unidos. 1983.

Martínez Viademonte José Luis. El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados. Editorial Botas. México. 1961.

Manz Beatriz. Guatemala: Cambios en la Comunidad. Desplazamientos y Repatriación. Editorial Praxis. México. 1986

Marí Enrique. El Dispositivo del Poder: Discurso Jurídico e Imaginario Social. Ponencia Presentada en el Seminario "Política y Derecho", organizado por el Dr. Oscar Correas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Marzo de 1992.

O'Dogherty Laura. Centroamericanos en la Ciudad de México.

Desarraigados y en el Silencio. Academia Mexicana de Derechos Humanos. Mexico. 1990.

Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras. "Taller de Análisis e Investigación". El Primer Retorno Colectivo de Refugiados Guatemaltecos. Serie Documentos para la discusión. Número 3. México. Abril de 1993.

Subcomité Plenario sobre Protección Internacional del ACNUR. Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados. ACNUR. Ginebra. 1970.

Ursua Francisco A. El Asilo Diplomático. Comentarios sobre la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el Caso de Haya de la Torre. Editorial Porrúa. México. 1952.

U.S. Committe for Refugees. Entre la Espada y la Pared: la Odisea de Centroamericanos Atravesando México. México. 1991.

20 Questions and Answers about UNHCR. UNCR. Public Information Service. Geneve.

Varios Autores. Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. Edit. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1983.

Velázquez Castillo Ignacio y López Ma. de Lourdes. Perspectivas de la Integración de los Refugiados No Reconocidos en México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. 1992.

Zolberg Aristide R. "International Migrants and Refugees in Historical Perspective". Refugees. Number 71. UNHCR. Geneva. December 1992.

#### LEGISLACION

"Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranejeros en el Territorio Nacional que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados", Diario Oficial de la Federación. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Martes 22 de julio de 1980.

"Código Civil para el Distrito Federal", en materia Común y para Toda la República en Materia Federal. Leyes y Códigos de México. 56a. edición. Colección Porrúa, S.A. México. 1988.

"Código de Comercio". Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa, S.A., México. 1992.

"Código Penal" Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa., S.A. México. 1992.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Colección Porrúa. 88a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1992.

"Ley General de Salud". Leyes y Códigos de México". 4a. edición, Editorial Porrúa., S.A., México. 1991.

"Ley General de Población". Estatuto Legal de los Extranjeros. 7a. edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1992.

"Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y Jurisprudencia. 49a edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

"Ley Federal de Derechos de Autor". Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 9a. edición. 1988.

"Ley Federal del Trabajo" Ley Federal del Trabajo de 1970. Reforma Procesal de 1980. Comentarios, Jurisprudencia Vigente y Bibliografía. Editorial Porrúa, S.A., México. 1991.

"Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal". Ley de Profesiones. Editorial Pac, S.A. de C.V. México. 1984.

"Reglamento a la Ley General de Población". Reformas de 1992. Publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 1993.

"Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados". ACNUR. División de Protección Internacional. Ginebra. 1984:

- "Declaración Universal de Derechos Humanos"

- "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de Diciembre de 1966 y el Protocolo

correspondiente'

- "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966"
- "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados"
- "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 31 de enero de 1967"
- "Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial del 14 de diciembre de 1947"
- "Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969 (Pacto de San José)
- "Tratado sobre Derecho Penal Internacional del 23 de enero de 1989 (Montevideo)
- "Convención sobre Asilo del 20 de febrero de 1928 (La Habana)
- "Convención sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1933 (Montevideo)
- "Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos del 4 de agosto de 1939 (Montevideo)
- "Tratado de Derecho Penal Internacional del 19 de marzo

de 1949 (Montevideo)

- \*\*Convención sobre Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954 (Caracas)
- \*\*Convención sobre Asilo Diplomático del 28 de marzo de 1954 (Caracas)
- \*\*Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa del 10 de septiembre de 1969 (Addis-Abeba)