

28
20/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón

LA ACCION DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS EN MATERIA DE ASISTENCIA Y PROTECCION A LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MEXICO DE 1980 A ENERO DE 1994

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
p r e s e n t a
TITA VEGA MARINES



ENEP
ARAGON

México, D. F.

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A quien siempre me guía y protege desde el cielo

A quienes me han apoyado, siempre acompañandome con su paciencia, confianza e interés en todos los momentos felices o difíciles; quienes siempre me han impulsado, ayudado y que gracias a su ejemplo de dedicación y superación me han impulsado a cumplir no sólo con esta meta sino con muchas más: MIS PADRES RAUL Y LUPITA

A mis Hermanos: Jovita, Efraín y Raúl quienes día con día me sorprenden por el gran empeño y dedicación que ponen en todas las cosas que realizan. Por ser ellos el ejemplo a seguir.

A Jorge Cuevas por su apoyo, ánimo y estímulo constante.

A mi asesor el Lic. Raúl Morales quien sin conocerme acepto primero revisar mi trabajo para después guiar y respaldar la elaboración de la presente investigación.

Al Lic. Eduardo Arboleda porque gracias a sus valiosos comentarios puede entender la problemática de los refugiados.

A mis amigos.

Al ACNUR porque me abrió sus puertas para poder llevar a cabo esta investigación.

A las CCPP por el apoyo brindado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Y en especial dedico esta tesis a los Refugiados Guatemaltecos.

**LA ACCION DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS EN MATERIA DE ASISTENCIA
Y PROTECCION A LOS REFUGIADOS
GUATEMALTECOS EN MEXICO DE
1980 A ENERO DE 1994**

INDICE

PAGINAS

INTRODUCCION

1.- DEFINICION DEL CONCEPTO DE REFUGIADO	
1.1 Según Instrumentos Jurídicos de Carácter Internacional.	3
1.1.1 Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	3
1.1.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.....	4
1.1.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.....	6
1.2 Según Instrumentos Jurídicos de Carácter Regional.....	7
1.2.1 Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969	8
1.2.2 Declaración de Cartagena de 1984.....	10
1.3 Diferencias entre los conceptos Asilo Diplomático, Asilo Territorial y Refugiado, dentro del Contexto Latinoamericano.....	16
1.3.1 Asilo Diplomático.....	18
1.3.2 Asilo Territorial.....	19
1.3.3 Refugiado.....	20
2.- EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y LA PROTECCION INTERNACIONAL	
2.1 Antecedentes	
2.1.1 Sociedad de Naciones (SDN).....	21
2.1.2 Organización de las Naciones Unidas (ONU).....	25
2.3 Protección Internacional	
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	
2.3.1 Su Estatuto.....	29
2.3.2 Su Mandato.....	33
2.4 El Principio de No Devolución.....	38
2.5 Soluciones Permanentes.....	43
2.5.1 Repatriación Voluntaria.....	45
2.5.2 Integración Local.....	49
2.5.3 Reasentamiento en un Tercer País.....	51
2.6 El Alto Comisionado ante el Nuevo Milenio.....	52

3.- ACTIVIDADES CONJUNTAS DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS (ACNUR) Y EL GOBIERNO MEXICANO, PARA PROTEGER A LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS	
3.1 Antecedentes.....	61
3.2 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).....	69
3.3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	72
3.4 Reubicación.....	75
3.5 Actividades Conjuntas entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Mexicana del Ayuda a Refugiados (COMAR).....	81
3.6 Políticas Migratorias del Gobierno Mexicano.....	103
4.- PROCESO DE REPATRIACION O "RETORNO"	
4.1 Origen de las Comisiones Permanentes (CCPP).....	114
4.2 Desarrollo y Problemática Enfrentada.....	122
4.3 Proceso Hoy en Día (hasta enero de 1994).....	142
4.4 Perspectivas para el Futuro.....	163
5.- CONCLUSIONES.....	170
6.- ANEXOS.....	182
7.-BIBLIOGRAFIA.....	187
8.-HEMEROGRAFIA.....	192

INTRODUCCION

El fenómeno de los refugiados es tan viejo como la historia misma. Desde siempre han ocurrido desplazamientos masivos de gente al exterior de sus países en busca de protección. Pero no es sino hasta el presente siglo que la comunidad internacional empieza a buscar un orden jurídico internacional que permita asistir o ayudar a las personas afectadas por esta situación.

El presente trabajo tiene como finalidad, proporcionar una visión global del marco jurídico internacional de protección a los refugiados, para posteriormente, pasar al tema específico que es el análisis de la situación de los refugiados guatemaltecos asentados en México, desde el momento que llegaron, hasta culminar con la respuesta a su problema que es la repatriación voluntaria.

Pero para poder empezar a analizar el problema específico, se hizo necesario definir el concepto de refugiado por lo que se retomó la definición de refugiado de los instrumentos jurídicos internacionales para después, pasar con los instrumentos jurídicos regionales, que son los que dan una definición más contemporánea del concepto de refugiado.

Después de haber definido quien es un refugiado, se procedió a efectuar una revisión histórica de los organismos que se han creado para ayudar a los refugiados, hasta llegar a la creación del actual organismo que realiza la labor de brindar protección y soluciones a los refugiados: "el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados" (en lo

subsecuente se denominará por sus siglas ACNUR). Luego se revisaron los principios básicos del derecho del refugiado y de la protección internacional de los mismos, por último se incluyó un inciso que intenta definir el papel que podría jugar el ACNUR en el futuro.

Una vez efectuado lo anterior, se analizará ya el tema específico "los Refugiados Guatemaltecos asentados en México". Es importante mencionar que el presente estudio se referirá exclusivamente a los refugiados guatemaltecos reconocidos que se encuentran en los Estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo. Por lo que para dar un marco general, se mencionarán las causas por las que los refugiados huyeron de Guatemala, en seguida, se señalarán las acciones que se tomaron a su llegada: la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en lo subsecuente se denominará por sus siglas COMAR); el establecimiento de una sede del ACNUR en México; la reubicación de refugiados a los Estados de Campeche y Quintana Roo; así como los programas de apoyo que se han realizado en beneficio de los refugiados y se expondrá la situación jurídica de los refugiados en México.

En el último capítulo se abordará un tema que no se ha investigado a profundidad, que es la factibilidad del retorno voluntario. La razón obedece a que hasta hace un par de años, no se vislumbraban condiciones concretas que permitiesen la repatriación.

En este momento, han habido cambios formales importantísimos como son las presiones para recortar la ayuda económica al ejército guatemalteco por parte del gobierno estadounidense para hacerlos respetar los derechos humanos; el ascenso de civiles a la presidencia de Guatemala y un factor no menos importante, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz en 1992, a Rigoberta Menchu Túm, indígena exiliada en México.

El tema del retorno de los refugiados guatemaltecos será abordado a través de las Comisiones Permanentes (en lo subsecuente se denominará por sus siglas CCPP), organismo creado por los mismos refugiados para crear ellos mismos las condiciones para su retorno (cuando, como y adonde regresarán).

Aquí se intentará demostrar un punto muy importante y único; el que los refugiados son y serán los que organizados lograrán obtener las mejores condiciones para su retorno, pero siempre contando con el apoyo económico e internacional del ACNUR. Acontecimiento que no ocurría ya que normalmente son los gobiernos de origen y el de asilo junto con el ACNUR y otros organismos internacionales los que deciden las condiciones del retorno.

Considerando esto, se procedió a decir las causas que dieron origen a las Comisiones Permanentes (CCPP), la manera como se ha ido desarrollando ante las problemáticas enfrentadas, así como también se mencionaron las perspectivas que tienen las Comisiones Permanentes para el futuro.

Al final se incluyen un conjunto de conclusiones que se derivaron del trabajo además de la bibliografía y la hemerografía utilizada para realizar el presente estudio.

CAPITULO I.

DEFINICION DEL CONCEPTO DE REFUGIADO.

En todas las épocas, siempre han existido desplazamientos masivos de personas que huyen involuntariamente de sus lugares de origen. Fenómeno que se fue acrecentando conforme se consolidaba el Estado moderno, y por consecuencia, se establecían fronteras.

Esta problemática ha sido considerada como un conflicto interno que afecta tanto al país emisor, como al país receptor, por lo que los demás Estados no intervenían ni ayudaban en su solución y sólo algunas organizaciones religiosas trataban de ayudarlos en la medida de sus posibilidades. Sin embargo, es hasta que aparecen números enormes de personas que se desplazan al exterior de sus países como resultado de la Revolución de 1917, y de la Primera Guerra Mundial, que la comunidad internacional manifiesta por primera vez su preocupación por que se creara en la Sociedad de Naciones, una institución especializada que ofreciera protección y soluciones pero principalmente que otorgara el estatuto especial de "refugiados" a estas personas.

Es decir, se establece la necesidad de definir el concepto de refugiado a fin de precisar cuales serían las características que debía cumplir una persona para ser considerada como refugiada.

La definición del concepto de refugiado ha ido evolucionando de acuerdo con las circunstancias históricas del momento.

Por ejemplo, de 1920 a 1935, eran considerados como refugiados ciertos grupos de personas que se encontraban fuera de su país de origen y que habían sido efectivamente privados de la protección formal de su gobierno.

De 1935 a 1938, refugiados eran las personas víctimas de acontecimientos políticos y sociales que los obligaban a abandonar su país como fue el caso de los judíos que huían de la Alemania Nazi.

Por último, de 1938 a 1959, se determinó que eran refugiados aquellos que hubieran huido en razón de sus opiniones políticas, creencias religiosas o raza, asimismo en 1946, con la Organización Internacional de Refugiados, surgió la noción de persecución y de temor fundado de persecución. A partir de este momento, el enfoque legal de la protección a las personas que hubiesen huido del país de su nacionalidad, se concentró en el examen individual de las condiciones o requisitos para obtener el reconocimiento de refugiado.

Los cambios que ha sufrido el término de "refugiado" han sido notables, ya que se sentaron las bases y se dió la pauta para que se creara una concepción legal e internacional de la figura del refugiado, no obstante que las personas que resultaron beneficiadas con estas definiciones fueron relativamente un porcentaje pequeño de todas las víctimas de guerras y otras tragedias que forzan a mucha gente a huir de su país de origen, ya que estas definiciones no tenían un alcance universal, y sólo estuvieron destinadas a ayudar a

grupos específicos de refugiados.¹

1.1. SEGUN INSTRUMENTOS JURIDICOS DE CARACTER INTERNACIONAL.

1.1.1. Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR).

A partir de que terminó la Segunda Guerra Mundial, los países miembros de las Naciones Unidas iniciaron la búsqueda de una solución más amplia al problema de los refugiados, ya que tuvieron que hacer frente al problema de 21 millones de personas desplazadas que se encontraban diseminadas por toda Europa. Es así como surge el 10 de enero de 1950, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El Estatuto del ACNUR, en su capítulo II, señala que el Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:

"Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y el 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados, y de cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera

¹ Hathaway, James C. "The Evolution of Refugee Status in International Law, 1920-1950", (Traducción Libre), International and Comparative Law Quarterly, Vol. 33, Parte 2, páginas 349 y 350.

conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a él"².

Esta concepción fue a la vez innovadora y liberal ya que no contiene restricciones temporales o geográficas.

1.1.2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

El mismo Estatuto preveía la realización de una Convención Internacional relativa a la protección de los refugiados es así que el 28 de julio de 1951 a petición de la Asamblea General se realiza esta Convención. En esta Conferencia de Plenipotenciarios se aprueba una definición muy similar a la del Estatuto, conteniendo ésta, dos enormes restricciones:

La definición se aplicará solamente a personas que tengan fundado temor de persecución "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1ero. de enero de 1951 entendiéndose como "acontecimientos":

- a) Los acontecimientos ocurridos antes del 1ero. de enero de 1951 en Europa; o como,
- b) Los acontecimientos ocurridos antes del 1ero. de enero

² Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, párrafo 6, incisos I y II, página 23, anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1950, "Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados", 1984, p. 23.

de 1951 en Europa o en otro lugar³.

Los aspectos diferentes que aparecen en la definición de la Convención de 1951 son las limitaciones geográficas y temporales así como el nuevo elemento de persecución por pertenecer a determinado grupo social.

Por otra parte con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el ACNUR adquirió una autoridad legal y moral facilitando y confiriendo prestigio a su acción.

La Convención de 1951 contiene tres tipos de cláusulas, a saber: Cláusulas de inclusión, cláusulas de exclusión y cláusulas de cesación.

Las cláusulas de inclusión establecen los criterios a que debe responder una persona para ser considerada refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado.

Las cláusulas de exclusión enumeran las circunstancias en la que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de la Cláusulas de Inclusión, y

Las cláusulas de cesación indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición.

Algunos de los puntos más importantes de la Convención son los siguientes:

- Definición del término "refugiado".
- Confirmación del principio de no discriminación, libertad de religión, derecho de asociación, libre

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, del 28 de julio de 1951, artículo 2, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados", Versión Provisional, p. 27.

- acceso a las cortes y libertad de movimiento.
- Conferir exención de reciprocidad legislativa.
 - El estatuto personal del refugiado deberá ser aplicado por las leyes de la ciudad de su domicilio cuando ya haya comprobado su permanencia legal.
 - Acordar un número de derechos económicos y sociales al menos tan favorables como aquellos de los nacionales del Estado contratante.
 - Ajustar reglas con respecto a la asistencia administrativa, papeles de identidad y documentos de viaje.
 - Los Estados contratantes facilitarán la asimilación de los refugiados.

Pero el punto más sobresaliente es el mencionado en su artículo 33, el cual prohíbe la Expulsión y Devolución "Non Refoulement", este punto se analizará en detalle más adelante.

Finalmente, podemos observar que las restricciones a la fecha y a la opción de ámbito geográfico, solamente respondieron a la realidad de la época en que se firmó la Convención de 1951.

1.1.3. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Debido a las diversas situaciones y acontecimientos políticos que sucedieron en el mundo después de 1951 ⁴, se hizo indispensable que la protección legal internacional que se brindaba a los refugiados se ampliara. Por lo que se

⁴ Como fueron: La crisis en Hungría, el recrudecimiento de la guerra de Argelia, los cambios políticos de China, los movimientos independentistas de Africa, etc.

elaboró un Protocolo referente al Estatuto de los Refugiados, el cual, tras ser examinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quedó abierto a la adhesión el 31 de enero de 1967 y entró en vigor en Nueva York el 4 de octubre de 1967, estableciendo las mismas disposiciones contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero eliminando de la definición contenida en el artículo I de la Convención de 1951, las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951" y la expresión "...a consecuencia de tales acontecimientos".

1.2. SEGUN INSTRUMENTOS JURIDICOS DE CARACTER REGIONAL.

La Convención y el Protocolo ya referidos, definieron desde un punto socio-jurídico, las características que debe reunir una persona para ser considerada como refugiada y el régimen legal al que deberá quedar sujeta. Sin embargo, estos acuerdos sólo buscaban mitigar los efectos de hechos sucedidos con anterioridad a la vigencia de la Convención de 1951 y particularmente en Europa.

La premisa básica que se ha aceptado tradicionalmente por la comunidad internacional para definir al refugiado ha sido el factor "persecución". Este concepto ha tenido que ser revisado a la luz de nuevos acontecimientos y situaciones que motivan movilizaciones individuales masivas sin que se pueda argumentar una "persecución" que en sentido estricto ponga en peligro directo la libertad, la integridad corporal o la vida del individuo.

Lo que se necesitaba, era que surgieran nuevas concepciones que tomaran en cuenta los nuevos acontecimientos originados por situaciones de violencia o alteración del orden social que son causa de desplazamientos. Debido a que han

surgido nuevos flujos que han asumido características alarmantes porque los casos ya no son individuales sino que ahora los que huyen son pueblos enteros (enormes flujos masivos cuantitativos y cualitativos)⁵, por lo que se necesitaba que se subsanaran las diferencias y lagunas jurídicas de los instrumentos internacionales frente a los nuevos acontecimientos. Sin embargo no fue la comunidad internacional, sino fueron ciertas regiones las que presentaron innovaciones en la materia.

Al respecto, merece especial atención la Convención adoptada en este sentido por la Organización de la Unidad Africana (OUA), en Addis Abeba, Etiopía el 10 de septiembre de 1969 y la Declaración de Cartagena en Cartagena de Indias, Colombia el 22 de noviembre de 1984.

1.2.1. Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969.

Los Estados africanos fueron quienes primeramente ofrecieron una definición más amplia y más coherente del concepto de refugiado.

Los Estados africanos tuvieron suficientes razones para ampliar esta definición ya que ellos han tenido que afrontar desplazamientos masivos de población originados desde el proceso de colonización, así como en los años de lucha armada por la liberación nacional que inició en los 60's y en la grave perturbación interna provocada por el acceso a la

⁵ Como en Africa que se produjeron enormes flujos de refugiados al recrudecerse la guerras de independencia en Argelia, en Rwanda, o personas que dejaron Sud-Africa Zimbabwe (ex-Rhodesia) o Namibia, en Zambia y los numerosos grupos de refugiados que originó dentro del continente Americano, el conflicto Centroamericano.

independencia de muchos países de ese continente provocando tensiones étnicas, pobreza, sobrepoblación, degradación ambiental, desertificación, por lo que empezaron los desplazamientos de "numerosos grupos". En estas circunstancias, no se podía estudiar caso por caso para ver si calificaban como refugiados porque además de que necesitaban un estatuto legal, necesitaban que se les brindara asistencia de emergencia.

En tal virtud, Jefes de Estado y de Gobierno, procedieron a convocar a una Convención Regional, llamada "Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en Africa", realizada en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de septiembre de 1969 y entró en vigor el 20 de junio de 1974⁶, la cual tras reiterar la definición general de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, agrega en el segundo apartado de su artículo I que:

"El término 'refugiado' se aplicará también a toda persona que, a causa 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 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 del país de su nacionalidad"⁷.

⁶ Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en Africa, Preámbulo aprobado por la Asamblea General de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto Período de Sesiones, en Addis Abeba, Etiopía, el 10 de septiembre de 1969, "Recopilación de Instrumentos relativos al Asilo y a los Refugiados", Versión Provisional, ACNUR, División de Protección Internacional, p. 126.

⁷ *Ibid.*, páginas 126 y 127.

Esta definición ya toma en cuenta las situaciones objetivas del país de origen de la personas. Situaciones que deben tener un origen político o institucional y colocar en grave peligro el orden público en una zona determinada o en todo un territorio, afectando no a un sólo individuo sino que produce temor a toda la población, aunado a que en estas circunstancias no se puede hablar de una protección formal del Estado hacia sus nacionales.

Esta Convención representa el primer esfuerzo de los Estados Africanos por querer complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y asistencia a los refugiados en una determinada región, siendo necesario reconocer la obligación de la comunidad internacional de proteger y asistir a los refugiados.

1.2.2. Declaración de Cartagena de 1984.

Latinoamérica, al contar con instrumentos regionales sobre asilo, no necesitaba de la Convención de 1951, ni de la ayuda de la comunidad internacional para resolver las aisladas persecuciones internas. Por el contrario, el continente fue territorio de generoso asilo para ciudadanos de otras nacionalidades (como los españoles que huían del régimen de Franco, los alemanes, etc.) que llegaron a América escapando de persecución y discriminación sistemática.

Pero el Sur de América se transforma a principios de los años 70's. El advenimiento casi simultáneo de diversos regímenes militares y la aparición de la insurgencia armada a través de guerrillas rurales y urbanas generaron una tensión abrumadora en todo el Cono Sur, con abundantes casos de refugio como fueron los chilenos, uruguayos y argentinos.

La legislación sobre asilo territorial, adecuada para atender a situaciones anteriores, estaba desactualizada para hacer frente a esta nueva situación.

Sin embargo, todavía esperaba a América Latina una nueva situación: La aparición del fenómeno de refugio en masa, que hoy en día es la regla a nivel internacional. Es en el año 1979, en que se desencadena decididamente en Centroamérica el refugio en masa. En pocos meses, semanas o días, poblaciones enteras (de guatemaltecos, nicaragüenses, salvadoreños) emigraron hacia países en búsqueda de asilo.

Si América Latina estaba poco preparada para el refugio individual numeroso, mucho menos lo estaba para casos masivos. Además, la debilidad socio-económica de las regiones de refugio multiplicaba el problema y exigía una acción urgente y eficaz a fin de evitar tragedias en cadena.

Ante esta situación, los países de la región empezaron a realizar reuniones y encuentros con el objetivo de encontrar posibles soluciones para tratar de acabar con los conflictos en la región, y de esta manera, decreciera el número de personas desplazadas en la región.

Es así que el 9 de enero de 1983, se reúnen en la Isla de Contadora, en la República de Panamá: Colombia, Panamá, Venezuela y México, formándose así el llamado "Grupo Contadora", con el objetivo de encontrar, por medio del diálogo y la negociación, un arreglo pacífico a la problemática que había surgido en Centroamérica. A través de sus trabajos, el grupo Contadora consciente de las serias repercusiones políticas, económicas y aún sociales que para los Estados de la región centroamericana tenía la presencia de los desplazados, introdujo propuestas de compromisos en materia de refugiados dentro del capítulo IV, sección 2 del

Acta Final del "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica."⁸

En el Acta del Grupo Contadora se establecen metas hacia la solución de problemas de refugiados. Lo siguiente es lo más relevante:

Primero: Llevar a cabo, si esto todavía no se ha realizado, los procedimientos constitucionales, requeridos para adherirse a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados.

Segundo: Que toda repatriación de refugiados sea de naturaleza voluntaria manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR.

Tercero: Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en áreas de salud, trabajo y seguridad.

Cuarto: Que se establezcan programas enfocados a la auto-suficiencia de los refugiados.

Quinto: Buscar, con la colaboración del ACNUR otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso podrá ir un refugiado contra su voluntad, a un tercer país.

Sexto: Que una vez que se haya efectuado un acuerdo sobre las bases para una repatriación voluntaria e individual con plena garantía para los refugiados, el país anfitrión permitirá que delegaciones oficiales del país de origen, acompañados por representantes y el país anfitrión, puedan visitar los campamentos de los refugiados.

Séptimo: Que el país anfitrión facilite el proceso de salida de los refugiados, que por razones individuales acepten la repatriación voluntaria, en coordinación con el ACNUR.

⁸ Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, "Contadora y otras Propuestas para la Pacificación y la Democratización de Centroamérica, Cronología y Documentación 1983-1987", marzo-junio de 1987, páginas 128-130.

Octavo: Establecer medidas en los países anfitriones que lleven a la prevención que los refugiados tomen parte en actividades en contra de su país de origen.⁹

Fue en base a estos compromisos adquiridos por Contadora que en 1984 se realizó en Cartagena de Indias, Colombia, el Coloquio sobre la "Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Los participantes en este evento llegaron a la conclusión de que muchos de los problemas que se presentan en Centroamérica, México y Panamá con respecto a refugiados, sólo pueden ser solucionados por coordinación a nivel nacional. De este Coloquio surgió lo que en forma general hoy se le denomina como "la Declaración de Cartagena sobre Refugiados".

Este documento en su conclusión número tres, reitera que en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 referentes al estatuto de los refugiados, considere también como refugiados a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos

⁹ Manz, Beatriz, Guatemala: Cambios en la Comunidad, Desplazamientos y Repatriación, páginas 303 y 304.

internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público¹⁰.

Como se puede observar, la definición contempla la situación objetiva existente en el país de origen, y la situación particular del individuo o grupos de personas que buscan protección y asistencia como refugiados, además enumera cuatro elementos de derecho humanitario y uno más de derechos humanos.

Los derechos humanos, según Robertson A., abarcan los derechos básicos de todos los seres humanos en dondequiera, en todo tiempo, en tanto que el derecho humanitario se refiere a los derechos de ciertas categorías de seres humanos, tales como los enfermos, los heridos, los prisioneros de guerra, los civiles, en circunstancias particulares, y en períodos de conflicto armado interno e internacional. En medio del derecho internacional humanitario y del sistema de los derechos humanos se encuentra el derecho internacional de los refugiados¹¹.

Los elementos de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena son:

Primero: "La violencia generalizada". Se refiere a conflictos armados y la violencia debe ser continua, general y sostenida.

Segundo: "La agresión externa". Es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad

¹⁰ Declaración de Cartagena de 1984, Capítulo III, Conclusión Tercera, contenida en la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Humanitarios, Memorias del Coloquio de Cartagena realizado del 19 al 22 de noviembre de 1984, p. 14.

¹¹ Robertson, A. H., Human Rights in the World, p. 175.

territorial o la independencia política de otro Estado, o de cualquier otra manera incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Tercero: "Los conflictos internos". Pueden ser considerados como conflictos armados no internacionales cubiertos por el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra¹² y por el Protocolo Adicional II¹³.

Cuarto: "Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales.

Quinto: "Violaciones masivas de los derechos humanos". Se cumple este elemento cuando se produzcan violaciones a gran escala y que afecten los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes.¹⁴

Por último, en la Declaración de Cartagena se ratifica la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión del asilo o el reconocimiento de la condición de

¹² Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, véase el Artículo 3 de los cuatro convenios (que aluden a Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; a Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; y a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, respectivamente), páginas 25 y 26, 50 y 51, 70 y 71, y 140 y 141.

¹³ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, del 8 de junio de 1977, Artículo Iero., párrafo 1, "Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949", p. 92.

¹⁴ Estos elementos de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena son analizados en el Documento: Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, documento elaborado por un grupo de expertos, integrado por los doctores Hector Gross Espiell, Sonia Picado y Leo Valladares Lanza, para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, páginas 7 y 8.

refugiado, que no debe reinterpretarse como acto inamistoso hacia el país de origen. Reitera asimismo, la urgencia del principio de no devolución, incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras, como piedra angular de la protección de los refugiados. Recomienda que los campamentos se instalen a una distancia razonable de las fronteras para darles a aquéllas mayor seguridad y enfatiza la necesidad de poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia y a la integración de los refugiados en la sociedad que los acoge reconociéndoles sus derechos económicos, sociales y culturales.

1.3. DIFERENCIAS ENTRE LOS CONCEPTOS DE ASILO DIPLOMATICO, ASILO TERRITORIAL Y REFUGIO DENTRO DEL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

América Latina ha sido una región pionera al reglamentar convenios sobre asilo desde 1889, con la Convención sobre Derecho Penal de Montevideo, firmado en Montevideo el 23 de enero de ese mismo año, en el primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado que incluye dentro del Título II el tema del asilo¹⁵. Esta convención hace por primera vez mención, al derecho de asilo, pero sin definir que es un asilado y sólo exponiendo la obligación de protección.

El asilo diplomático cuenta con una rica tradición jurídica y con una práctica, que se ha convertido en una institución latinoamericana que ha mostrado sus beneficios

¹⁵ Tratado sobre Derecho Penal Internacional del 23 de enero de 1889, adoptado en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados", Versión Provisional, páginas 87-93.

humanitarios en sistemas democráticos aún jóvenes y en ocasiones inestables.

Esta tradición inició desde el siglo pasado, como resultado de una acción colectiva latinoamericana y de una reacción moral y jurídica contra la vulneración del derecho y la paz en el continente.

Las convenciones latinoamericanas sobre derecho de asilo son:

- Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo 1889);
- Convención sobre Asilo (La Habana, 1928);
- Convención sobre Derecho Internacional Privado (Código Bustamante-La Habana, 1928);
- Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933);
- Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1933);
- Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1939);
- Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954);
- Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954)¹⁶.

Fuera del continente americano, no existen convenios internacionales que reglamenten el asilo. La principal objeción que juristas norteamericanos y europeos hacen a la práctica de asilo, es que no es posible sustraer de la justicia a criminales comunes, incluyendo a defensores

¹⁶ A nivel jurídico, es interesante notar que casi todos estos tratados se olvidan de aportar una definición de "asilado". Los tratados que sí lo definen, especialmente la Convención sobre Asilo Territorial de 1954 en Caracas, lo hacen perfilando el asilado como delincuente político. En sí, esta definición es mucho más rígida que la de refugiado, pues no habla de persecución por razones de raza, religión o nacionalidad y se limita a opiniones/razones políticas.

políticos, debido a que existe un sistema jurídico de defensa al que cualquiera puede acudir. En este sentido consideran imposible aceptar cualquier derogación del Estado y por lo tanto lo rechazan como un instrumento de Derecho Internacional.

América Latina es, entonces, la única región en el mundo donde los dos tipos de asilo (asilo diplomático y asilo territorial) y el refugio han sido objeto de regulación convencional¹⁷.

1.3.1. Asilo Diplomático.

La base del asilo diplomático se encuentra en la inviolabilidad del local de la misión diplomática. Ya que debido al control que existe en las fronteras no siempre hay la facilidad para pasarse de un país a otro; por lo que la persona que necesita protección, la debe buscar en alguna embajada.

Max Sorensen dice que el asilo diplomático existe cuando una persona busca refugio en la sede de una misión extranjera en el Estado receptor. La concesión de asilo diplomático está limitada a personas acusadas por delitos políticos que sean víctimas de persecución política¹⁸.

Las condiciones que se deben reunir para conceder el asilo diplomático son:

¹⁷ Imaz, Cecilia, "El Asilo Diplomático en la Política Exterior de México", Jornada, México Internacional, México, julio de 1993, año 4, número 47, p. 22.

¹⁸ Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, p. 399.

- Debe existir una persecución inminente contra el solicitante del asilo, es decir, que el perseguido sienta que si no se le da el asilo puede perder la vida.
- Que la persecución sea de índole política.
- Se exige que el solicitante del asilo no sea perseguido por un delito común.
- Que exista una situación anormal en el país donde es originario, el que solicita el asilo.

El asilo diplomático puede plantear problemas más serios que el asilo territorial puesto que la concesión del asilo diplomático, constituye de hecho, una derogación al principio de la soberanía territorial del Estado, ya que se sustrae de sus competencias a un sujeto que ha violado las normas por él emitidas.

1.3.2. Asilo Territorial.

A diferencia del asilo diplomático que es una situación transitoria, compleja y regional, la situación del asilo territorial es de mayor permanencia y prácticamente universal.

En términos generales, el asilo territorial o refugio, es el que se otorga discrecionalmente a un extranjero para que resida permanentemente o por un tiempo limitado en el Estado que lo acoge. Al proceder así, el Estado se limita a ejercer su soberanía y ello normalmente no puede dar lugar a conflicto real con otro país. Su expresión final es la negativa de conceder la extradición si ésta es solicitada por otro Estado que invoque que el asilado ha cometido un delito por el que se le va a procesar, se le ha procesado o se le va a condenar¹⁹.

¹⁹ Imaz, Cecilia, op. cit., p. 21.

La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial (artículo 3) habla de personas que sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que pueden ser considerados delitos políticos o personas perseguidas por motivos o delitos políticos²⁰.

1.3.3. Refugio.

En los instrumentos jurídicos regionales se confunden los términos de asilados y refugiados, pues se les confunde con un mismo fenómeno. Ha sido en la pasada década que ante las migraciones masivas de refugiados centroamericanos, se le dio una atención especial a este fenómeno.

En un principio, la región retomó el concepto de refugiado que se desprende de la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967.

Sin embargo, al notar que la definición de la citada Convención no resolvía del todo sus problemas, optaron por crear una nueva concepción que tomara en cuenta las características de los nuevos grupos de refugiados. Es así como nace la nueva definición de "refugiado" contenida en la ya mencionada Declaración de Cartagena.

²⁰ Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, Artículo 3, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados", Versión Provisional, p. 109.

CAPITULO II.

EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y LA PROTECCION INTERNACIONAL.

2.1. ANTECEDENTES.

2.1.1. Sociedad de Naciones (SDN).

Como ya se ha mencionado, el problema de los refugiados no es nuevo. En la historia, conocemos muchos casos de movimientos masivos de población provocados por persecuciones religiosas, económicas, políticas y sociales que generaron el abandono de hogares con el fin de salvaguardar la vida.

En 1919, se establece la Sociedad de Naciones, de acuerdo con el Tratado de Paz de Versalles, organismo internacional que al nacer no instituye ningún mecanismo para afrontar el fenómeno de los refugiados. Más adelante, el problema fue motivo de preocupación para la comunidad internacional, porque como consecuencia de la Revolución Rusa y la Primera Guerra Mundial, Europa contaba con numerosos países desmembrados, los países victoriosos estaban desunidos, en Rusia se desarrollaba una terrible guerra civil y por todo esto había cientos de personas que eran deportadas, perseguidas, estaban sin hogar, eran víctimas del hambre y de

las enfermedades²¹.

Frente a tal panorama, en agosto de 1921 se celebró una conferencia en la sede de la Sociedad de Naciones, merced a las propuestas del Comité Internacional de la Cruz Roja y del delegado noruego Fridtjof Nansen, la cual analiza la problemática de los refugiados rusos, decidiendo en tal virtud, crear el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, nombrando como responsable de esta institución, al doctor Fridtjof Nansen.

Fridtjof Nansen tuvo que hacer frente a muchos problemas, pero el principal fue la carencia de recursos económicos, ya que la Sociedad de Naciones no proveía de fondos al Alto Comisionado. A pesar de esto, Fridtjof Nansen ayudó a la repatriación y a la solución de controversias sobre la situación jurídica de los refugiados rusos; además, gracias a la creación de este organismo se establecieron las primeras bases de la protección internacional para los refugiados, siendo el doctor Fridtjof Nansen el que aportó la mejor contribución: "El Pasaporte Nansen".

"La importancia de este pasaporte puede ser difícilmente sobreestimada, ya que por medio de este primer documento de identidad internacional, los refugiados de categorías específicas llegaron a ser los poseedores de un estatuto legal y jurídico. Gracias a esto los refugiados, que no obtenían protección o representación de sus gobiernos nativos, el Alto Comisionado para los Refugiados los proveía de ambos actuando

²¹ Ruiz de Santiago, Jaime, "El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo", Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1986-1987, No.18, p. 449.

para ellos con una capacidad cuasi-consular"²².

Uno de los factores negativos más importantes al que los refugiados rusos tuvieron que hacer frente, era la falta de empleos por lo que en 1925, el Alto Comisionado decide transferir parte de su personal a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a fin de ayudar a rusos y armenios a encontrar un lugar donde pudieran laborar. Mientras tanto, el Alto Comisionado continuaba como responsable de los asuntos financieros y legales. Ya en 1929, la OIT después de haber cumplido su mandato, devuelve responsabilidades al Alto Comisionado.

En 1929, la Asamblea de la Sociedad de Naciones decide convertir al Alto Comisionado en la Oficina Internacional Nansen, permaneciendo bajo la autoridad de la Secretaría y en 1938, por su obra de asistencia a los refugiados se le otorga el Premio Nobel de la Paz.

En 1933, en la Décimo Segunda Asamblea de la Sociedad de Naciones en 1933, se adoptó una Convención sobre el Estatuto de Refugiados. A diferencia de las medidas anteriores, que no habían sido más que recomendaciones para los gobiernos o instrumentos de menor alcance y jerarquía, la Convención se impuso como objetivo establecer una serie de obligaciones a los Estado signatarios. Algunas de las innovaciones de la Convención, consistieron en el reconocimiento para los refugiados de distintos derechos civiles, del libre y expedito acceso a los tribunales, de facilidades en el ejercicio de las profesiones, de la industria y el comercio, de la seguridad y estabilidad en el trabajo y del derecho a radicarse en un país o derecho al establecimiento, a través del cual se limitaba la

²² Holburn, Louise W, Refugees, A Problem of our Time, p. 10.

práctica de la expulsión. Por primera vez se instauró el principio de que tales personas pueden ser protegidos en sus derechos básicos a través del régimen legal y de la acción de un organismo internacional, al actuar éste en nombre de la Comunidad de Estados²³.

En 1933, se generaron nuevos problemas de refugiados debido al advenimiento del nacionalsocialismo en Alemania, agravándose aún más la situación, debido a que Alemania declaró que la Oficina no podía entrar a su territorio, ya que manifestó que eso sería intervenir en sus asuntos internos por lo que se creó el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania con el mandato de asegurar a los refugiados un reasentamiento en Europa o ultramar²⁴.

En 1938, la Sociedad de Naciones toma la determinación de que la Oficina Internacional Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania finiquitaran sus actividades, transfiriendo sus competencias a un nuevo Alto Comisionado para los Refugiados²⁵.

En ese mismo año, treinta y un gobiernos decidieron fundar el Comité Intergubernamental para los Refugiados, que realizó más actividades que el Alto Comisionado, ya que éste no podía operar en territorio alemán, ésto hizo que la actividad del Comité se extendiera a todo aquel que se encontrara obligado a abandonar su propio país en razón de peligrar su vida o libertad.

²³ Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, p. 386.

²⁴ Quaderni, p. 92.

²⁵ Ibid., p. 93.

Como alguna de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, en el panorama Europeo volvieron a aparecer millones de seres humanos desplazados y que, debido a la frágil situación política no encontraban un sitio donde asentarse, por lo que los gobiernos aliados preocupados por estas personas, decidieron en 1943, crear la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA) y mientras el Comité Intergubernamental para los Refugiados se ocupaba de buscar posibles lugares de reasentamiento, el UNRRA se encargaba de la repatriación de aquellas personas cuyos casos no podían conocer otra solución permanente, funcionando esta hasta 1947²⁶.

Estos primeros organismos habían logrado lo más importante en la materia que nos ocupa, y que fue movilizar y crear conciencia en la comunidad internacional, de que se necesitaban encontrar soluciones al problema de los refugiados.

2.1.2. Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al desaparecer la Sociedad de Naciones, se había dejado sentir su vacío por lo que los países movilizaron sus mejores fuerzas para constituir una nueva organización. Fue así como el 24 de octubre de 1945, al entrar en vigor la Carta de San Francisco, nace la Organización de las Naciones Unidas. En su primera sesión, los gobiernos británico y noruego sometieron a la consideración de la nueva Asamblea General, la preocupación encaminada a crear un nuevo organismo que se dedicase exclusivamente a atender el problema de los refugiados.

²⁶ Quaderni, op. cit., p. 95.

Por lo que en 1945, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó al Consejo Económico y Social (ECOSOC), estudiar la manera de poder darle la mejor solución a esta problemática. La Asamblea General aprobó una resolución que sentó las bases de las actividades de las Naciones Unidas en favor de los refugiados, la cual hace mención a que ningún refugiado o persona desplazada quien tuviera poderosas razones para no regresar a su lugar de origen, debería ser forzada a hacerlo. Esto significaba que el derecho de cada individuo a decidir su propio futuro estaba garantizado por la comunidad internacional y no por su país de origen²⁷.

En los debates se enfrentaron dos posturas: la primera manifestaba que se debería crear un nuevo organismo internacional dedicado únicamente a los refugiados y la segunda decía que el problema debería ser resuelto a través de organismos internacionales que intervinieran para tratar de resolver el problema pero esto se haría únicamente a petición de los gobiernos interesados.

Finalmente, en diciembre de 1946, la Asamblea General, a recomendación del Consejo Económico y Social (ECOSOC) decidió aprobar la creación de una institución especializada no permanente: "La Organización Internacional de los Refugiados (OIR)", ésta sustituyó a la UNRRA, e inició sus labores el 1ero. de julio de 1947 con un mandato provisional de año y medio.

Las tareas encomendadas al Organismo Internacional de los Refugiados (OIR) eran: La de identificar a los refugiados; expedirles documentos; asistirlos en sus diversas necesidades;

²⁷ Resolución A/45 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 12 de febrero de 1946, p. 24.

atender las peticiones de repatriación; ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local y cuando fuese necesario, intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país.

La existencia de este organismo fue muy corta ya que los gobiernos reconocieron que el fenómeno de los refugiados no era temporal y antes de que se llegase el término del mandato de la OIR, se comenzó a discutir en la Asamblea General de la ONU el problema de su sucesor, declarando que debería existir un organismo que actuara para sufragar los gastos que ocasionaba la atención a los refugiados y que permaneciese lo más alejado posible de las consideraciones políticas con que tenía que enfrentarse la Secretaría de las Naciones Unidas.

El principal obstáculo lo constituía el hecho de que para enfrentar eficazmente el reto planteado por la existencia de los refugiados, se requerían criterios universalmente aceptados. A resolver esta cuestión ayudó decisivamente la Declaración de Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948, la cual proclama en su artículo 14 que "cada persona tiene derecho a buscar y gozar de asilo en otros países si sufre persecución".

El 3 de diciembre de 1949, la Asamblea General de la ONU tomó la decisión de asumir una responsabilidad más directa a través de un nuevo organismo subsidiario: "El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)" y un año después, por medio de la resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1959, se aprobaba el Estatuto bajo el cual trabajaría.

Esta Oficina del ACNUR comenzó a operar el 10. de

enero de 1951, para un período de tres años²⁸. Pero poco después, resultó evidente la necesidad de que las Naciones Unidas prestarán una atención continúa a los problemas de los refugiados. Por está razón, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato del ACNUR durante un período de cinco años, después de 1954. Actualmente el mandato del ACNUR se extiende de forma casi automática²⁹.

Las actividades del ACNUR son: La de asumir la función de proporcionar protección internacional y 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.

2.3. PROTECCION INTERNACIONAL.

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

El refugiado, por definición, ya no puede depender de la protección del gobierno de su país de origen. Se ha confiado, pues al ACNUR la tarea de proporcionar protección a los refugiados bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Esta función se conoce como "protección internacional". En primer lugar y ante todo significa que el ACNUR trata de asegurar que no se envía contra su voluntad a ningún refugiado donde teme

²⁸ Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 3 de diciembre de 1949 y Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1950, páginas 80 y 96.

²⁹ Resolución 42/108 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10. de enero de 1954, p. 38.

con razón que puede ser perseguido. Significa también que el ACNUR promueve las adhesiones a los instrumentos jurídicos fundamentales relativos a los refugiados y vigila el comportamiento de los Estados a fin de lograr que se respeten las normas definidas en los instrumentos.

2.3.1. Su Estatuto.

Se entiende por estatuto personal: "El régimen jurídico que establece y regula la nacionalidad y capacidad de las personas ante la pluralidad de la legislación nacional"³⁰.

Una persona que deja su país de origen buscando refugiarse en otro, es una persona que está desprotegida y que no puede depender de la protección de su gobierno. Las personas que tienen que hacer frente a esta situación se sienten solas y muchas veces a causa de esto, la seguridad personal de los refugiados se ha visto amenazada o violada y es por eso que buscan una protección sustituta.

Las organizaciones internacionales en un principio quisieron brindar protección pero no lograron que tuviera un alcance universal. Y no es sino hasta el 14 de diciembre de 1950, que el concepto de protección internacional se establece formalmente, con la creación de la oficina del ACNUR de conformidad con la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La protección internacional es un corolario de la protección nacional, entendida como la suma de responsabilidades que tiene el Estado para con sus

³⁰ Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, p. 298.

conciudadanos y la idea de que los derechos consiguientes se podían ejercer tanto fuera del país como dentro de él.

La razón de ser de la protección internacional es la de buscar vías de recurso y soluciones, pero en principio se requiere identificar a las personas que necesitan ser protegidas para después tomar medidas activas que garanticen su seguridad. Es el estatuto del ACNUR el que define en términos más amplios, sin limitaciones temporales o geográficas, el concepto de refugiado, aplicando la protección internacional a toda persona que reúna las condiciones comprendidas dentro de la definición independientemente de su origen nacional o geográfico.

Las funciones del ACNUR son las de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados siendo su labor de carácter humanitario³¹.

El ACNUR quedó establecido como un organismo dependiente de la Asamblea General de la ONU teniendo éste, que presentar anualmente un informe, por conducto del Consejo Económico y Social (ECOSOC). El financiamiento de la Oficina del ACNUR, según el párrafo 20 del Estatuto, será "con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas a menos que la Asamblea General decida otra cosa, y únicamente serán financiados los gastos administrativos de la Oficina, y todos los demás gastos derivados de las actividades del ACNUR serán sufragados mediante contribuciones voluntarias"³².

En febrero de 1952 la Asamblea General de la ONU adoptó

³¹ Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, párrafo 10. y 20., op. cit., p. 23.

³² Ibid., Capítulo III, párrafo 20, p. 25.

la resolución 538 en su sexto período de sesiones en donde se hacía un llamado para conseguir fondos destinados a prestar ayuda de urgencia a los grupos de refugiados más necesitados. En 1954, la Asamblea General en su noveno período de sesiones aprobó otra resolución, la resolución 832 (IX) por la que autorizaba al ACNUR a establecer el Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNREF), el cual fue reemplazado por el Comité Ejecutivo, autorizándolo a hacer efectivo un programa de asistencia anual conocido como Programas Generales y un Fondo de Emergencia.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) dispuso en el párrafo 4 del estatuto, un Comité Consultivo para los Refugiados encargado de asesorar al ACNUR en el ejercicio de sus funciones cuando éste lo solicitase, y este permaneció en actividad, hasta que se creó en marzo de 1955 el Programa del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados con la resolución 565 (XIX) del ECOSOC.

Dicho programa ya no continuó operando por que la Asamblea General, en su resolución 1166 (XII) aprobada en 1958, creó el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR que tiene por funciones:

- Examinar la utilización del Fondo de Emergencia;
- Administrar los fondos fiduciarios especiales, y
- Asesorar al ACNUR en el desempeño de sus funciones.

El Estatuto del ACNUR, en su capítulo II, párrafo 8, menciona que el ejercicio de la función de protección está asegurada por los siguientes medios:

- a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b) Promoviendo mediante acuerdos especiales con los

- gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
 - d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
 - e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
 - f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
 - g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
 - h) Estableciendo contacto en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados;
 - i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar de los refugiados.

La protección que brinda el ACNUR, ayuda a los refugiados a ayudarse a sí mismos, además de buscar la raíz del problema, prever las necesidades, seguir las condiciones de repatriación, supervisar las prácticas en materia de asilo y verificar que los derechos procesales y sustantivos de cada caso sean respetados.

Por último, hay que resaltar que los aspectos más importantes para el ACNUR son: reconocer la presencia legal

del refugiado y evitar que se devuelva en contra de su voluntad a ninguna persona que tema con razón ser perseguida.

2.3.2. Su Mandato.

El mandato del ACNUR puede definirse como el conjunto de funciones y atribuciones prescritas en el Estatuto de su Oficina para ocuparse del problema de los refugiados en todo el mundo. Atribuciones que han sido ampliadas para hacer frente a nuevos tipos de situaciones de refugiados³³.

El mandato tiene especial importancia cuando se trata de proteger a una persona que se encuentre en un país que no esté obligado por la Convención de 1951, o del Protocolo de 1967, o que no pueda ser protegida por la Convención de 1951 por aplicación de fecha límite o de limitación geográfica. En esa situación, la persona goza en todo caso de la protección internacional proporcionada por el Alto Comisionado.

En el Capítulo II (artículos del 6 al 12) del Estatuto, se incluyen seis clases de disposiciones sobre el mandato del ACNUR:

- 1.- Definición del refugiado;
- 2.- Cesación del mandato: Dice las condiciones en virtud de las cuales el ACNUR deja de tener competencia sobre determinadas personas o grupos;
- 3.- Extensión del mandato o competencia del ACNUR: Que comprende a las personas que cumplan las condiciones

³³ Estudio Comparativo entre los Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas sobre Refugiados, Asilados y Desplazados y los Instrumentos Interamericanos sobre Asilo, Extradicción y Derechos Humanos, Estudio preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), p. 148.

de la definición comprendida en el artículo sexto del Estatuto;

- 4.- No aplicación del mandato: Comprende las circunstancias dentro de las cuales la competencia del ACNUR no se ejerce sobre las personas indicadas en el artículo siete del Estatuto.
- 5.- Medios del ejercicio del mandato: En términos generales es el permiso para que los refugiados puedan trasladar sus haberes y obtengan información acerca del número y situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios y de las leyes y reglamentos que les conciernen y afectan;
- 6.- Amplitud del mandato: El artículo nueve del Estatuto otorga al ACNUR un mandato general para emprender cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General.

El mandato del ACNUR tiene una extensión universal pudiendo inicialmente, distinguir tres tipos o categorías de refugiados:

1.- Aquellos amparados por instrumentos anteriores a la Convención de 1951, denominados "refugiados estatuarios" (a los cuales hace referencia el apartado A.1 del artículo primero de la Convención);

2.- Aquellas personas que tienen la condición de refugiado con arreglo a los tratados de ámbito universal, vale decir la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967; a quienes denominan "refugiados de la Convención", y

3.- Las personas que responden a los criterios del Estatuto del ACNUR independientemente de que se encuentren en un país que sea parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. Los refugiados amparados por el mandato del ACNUR se conocen también como "refugiados bajo mandato", quienes a diferencia de los refugiados de la Convención de 1951, no gozan del régimen jurídico previsto en la Convención. De todas

maneras se entiende que los Estados les deben reconocer los derechos humanos fundamentales³⁴.

El mandato en los Estados partes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, se limita a los términos de los artículos 35, 36 y 38 de la Convención, los cuales se refieren a la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas; información sobre leyes y reglamentos nacionales y, solución de controversias, a fin de que el ACNUR pueda "vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951" y proteger en caso de discrepancias a quienes estén bajo su competencia.

El mandato en los Estados no partes de esos instrumentos, se ejerce en base al Estatuto de la Oficina, teniendo el ACNUR "la responsabilidad irrenunciable de asistir y proteger a quienes caigan dentro del ámbito de su responsabilidad como refugiados o desplazados"³⁵.

Asimismo, el ACNUR ha debido asumir nuevas funciones de manera de intentar cumplir a cabalidad con su labor fundamental de protección internacional. De esta forma, las Resoluciones 39/140, del 14 de diciembre de 1984; 1167 (XII), del 26 de noviembre de 1957; y 2956 (XXVII), del 12 de diciembre de 1972³⁶, entre otras resoluciones de la Asamblea

³⁴ Estudio Comparativo entre los Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas sobre los Refugiados, Asilados y Desplazados y los Instrumentos Internacionales sobre Asilo, Extradición y Derechos Humanos, op. cit., páginas 8 y 9.

³⁵ Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, párrafo 8, Capítulo II, op. cit., p. 24.

³⁶ United Nations Resolutions and Decisions relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, HCR/INF. 48/Rev. 3, p. 16.

General de las Naciones Unidas, han ampliado la esfera de las actividades del ACNUR.

El mandato comprende no sólo las categorías anteriores sino también:

a) A las personas que caen bajo la definición ampliada, aún cuando ésta formal y universalmente no ha sido adoptada, respondiendo a la extensión de las actividades de cobertura del ACNUR en distintas regiones para brindar protección y asistencia a otros grupos de personas cuya ayuda a su vez haya sido reconocida como necesaria por los Estados involucrados, y

b) Las personas a las cuales el ACNUR extiende sus buenos oficios a fin de poder facilitarles asistencia humanitaria.

La primera categoría abarca a personas que son obligadas a abandonar su lugar de origen por ser víctimas de un conflicto armado interno o internacional, reconociendo a estas personas como víctimas de guerra o de violencia interna en sus países.

Dentro de la segunda categoría se encuentran aquéllas personas desplazadas por conflictos armados internos o internacionales, ayudando de manera humanitaria siempre que medie petición de buenos oficios formulada por las partes involucradas o cuando lo disponga la Asamblea General o el Secretario General de las Naciones Unidas.

En estos casos, el ACNUR solamente presta sus buenos oficios con el fin de canalizar ayuda de emergencia. Así la Resolución 1388 (XIV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 20 de noviembre de 1959, autorizó al ACNUR a utilizar dichos oficios a fin de canalizar contribuciones hechas para proveer asistencia a personas que no se encuentran específicamente comprendidas dentro del marco del ACNUR.

La ampliación del mandato se ha dado en situaciones extraordinarias, que requerían la presencia inmediata del ACNUR y siempre ha sido a petición de la Asamblea General de la ONU la que ha permitido que el ACNUR proporcione en muchas ocasiones ayuda de urgencia y otras formas de asistencia y protección a gran número de personas desplazadas cuya condición de refugiado era imposible de determinar individualmente en razón del tamaño del grupo, ha brindado ayuda a personas desplazadas dentro de sus propios países y a personas que huían de desastres causados por el hombre, así como también se le ha pedido que brinde ayuda a las personas que han regresado a sus países o a los desplazados dentro del propio país que quieran retornar a sus lugares de origen³⁷.

Por último, cabe señalar que no es fundamental que surga un nuevo mandato, el mandato ya establecido puede renovarse cada día manteniendo contacto con los refugiados, cada vez que se trata con un gobierno. Lo que se necesita es una reorientación y un retorno a los principios, logrando estos a través de la acción. Eso supone revisar la retórica vacía y llenarla con la sustancia de la protección entendida como herramienta de trabajo, mostrando el camino a los gobiernos, aparentemente abrumados y perdidos en el fango de los problemas funcionales ayudándoles activamente a alcanzar los objetivos ya mencionados de la protección³⁸.

³⁷ 20 Preguntas y Respuestas acerca del ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pregunta 11, p. 12.

³⁸ Goodwin-Gill, "Nuevo Mandato, ¿Qué Nuevo Mandato?" Refugiados, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), No. 76, enero 1992, España, p. 40.

2.4. EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCION "NON REFOULEMENT".

El principio de no devolución constituye la piedra angular del sistema internacional de protección al refugiado, siendo éste el principio más fundamental de los refugiados.

Este concepto se debe diferenciar de la expulsión o la deportación, las cuales se refieren al proceso formal mediante el cual un extranjero, con residencia legal, es obligado a abandonar el país donde reside.

Este principio está expresado de manera universal en la Convención de 1951 y en la Convención de Asilo Territorial de las Naciones Unidas de 1967.

La Convención de 1951 en su artículo 33, párrafo 1o. dice que "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 peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas³⁹.

La Convención de Asilo Territorial en su artículo 3, párrafo 1, señala que "ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1o. del artículo 1o. será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubieran entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde

³⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33, op. cit., p. 31.

pueda ser objeto de persecución"⁴⁰.

El Comité Ejecutivo del ACNUR en su veintiocho periodo de sesiones (1971), aprobó la conclusión No. 6 , reafirmando "la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado, de las personas que reconocidas o no oficialmente como refugiados, podían ser objeto de persecución si se les devolvía a sus lugares de origen"⁴¹.

A nivel regional, son varios los instrumentos relativos a este principio, por ejemplo:

-La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), dice "que ninguna persona será sometida por Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que la obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazados por las razones enumeradas en los párrafos 1 y 2 del artículo I ⁴².

-La Declaración de Cartagena de 1984, reconoce en su conclusión quinta, la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras) como parte esencial de la protección

⁴⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1967, proclamada por la Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1967, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados", p. 36.

⁴¹ Documentos Oficiales del ACNUR, Conclusión No. 6, "No Devolución", del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1981, "Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobados por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR", p. 119

⁴² Convención de la Organización de la Unidad Africana, artículo 2, op. cit., p. 126.

internacional abarcando este concepto a las personas que cumplen las condiciones descritas en la definición ampliada⁴³.

Y en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) realizada en la Ciudad de Guatemala, contando con el apoyo general de la Organización de las Naciones Unidas, y participaron los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, países cooperantes, organizaciones intergubernamentales, organismos no gubernamentales y agencias del sistema de las Naciones Unidas.

La no devolución considera los siguientes aspectos:

a) Tiene una utilidad limitada a fronteras terrestres, si bien existe una tendencia favorable a extender su aplicación a las aguas territoriales conforme al concepto general del derecho internacional;

b) Una vez que una persona o un grupo de personas que busca refugio ha puesto su pie en el territorio de Estado de refugio, el principio de no devolución tiene completa validez y aplicación;

c) Se entiende que el estado de refugio tiene al menos la obligación de conceder, además un refugio temporal para los perseguidos, conforme al alcance de sus obligaciones dentro del derecho internacional, y

d) También se considera la posibilidad de aplicar el principio de no devolución a los aeropuertos de entrada en un país⁴⁴.

⁴³ Declaración de Cartagena de 1984, conclusión quinta, op. cit., p. 14.

⁴⁴ Estudio Comparativo entre los Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas sobre Refugiados, Asilados y Desplazados y los Instrumentos Interamericanos sobre Asilo, Extradición y Derechos Humanos, op. cit.,

Hay que hacer mención de que cada Estado tiene la facultad discrecional de otorgar refugio pudiendo decidir la duración y terminación del mismo.

Esta situación está prevista en la Convención de 1951 en su artículo 32, donde dice "que los Estados podrán expulsar a algún refugiado, sólo por razones de seguridad nacional o de orden público, tomando en cuenta los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente, en tal caso los Estados contratantes concederán al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal a otro país.

La Declaración de Asilo Territorial de las Naciones Unidas de 1967 en su artículo 30. párrafo 1o., dispone que los Estados podrán hacer excepciones al principio de no devolución sólo por razones fundamentales de seguridad nacional⁴⁵ o para salvaguardar a la población como en el caso de una afluencia en masa de personas. Sin embargo, en el párrafo 30. agrega la disposición de que si un Estado en cualquier caso decide que se justifica una excepción al principio de no devolución "se considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente una

páginas 106-107.

⁴⁵ Se puede entender el concepto de "seguridad nacional", como el fundamento o la garantía de los objetivos nacionales, como las metas concretas que se establecen para proteger y promover determinado interés de la nación y como los fines de la política nacional.

oportunidad, en forma de asilo provisional, o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado".

Con respecto a la aplicación del principio de no devolución a los grupos masivos de refugiados, el Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó la Resolución 22, la cual dice que "en situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles atención de conformidad con los principios establecidos (Estos principios incluyen el principio de que los refugiados deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los consagrados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también señala que no deben ser discriminados por razones de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen, o incapacidad física. Tampoco deben ser penalizados o sujetos a cualquier trato desfavorable únicamente por el hecho de que su presencia en el país se considere ilegal, ni su libertad de movimiento debe ser sujeta a otras restricciones que las necesarias en interés de la salud y el orden público. Deben tener derecho a la reunificación familiar, además deben tomar las medidas apropiadas para la protección de los menores y los niños no acompañados⁴⁶). Debe admitírseles sin discriminación alguna por motivos de origen o incapacidad física. En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio de no devolución incluido el no rechazo en las fronteras⁴⁷."

⁴⁶ Documentos Oficiales del ACNUR, Conclusión No. 22, "Protección de las Personas que Buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala", op. cit., páginas 52 y 53.

⁴⁷ Ibid. páginas 50-55.

Se puede decir que la mejor manera de garantizar el respeto al principio de no devolución, es adoptar con la mayor rapidez posible las decisiones de fondo sobre las solicitudes de concesión del asilo y obtención de la condición de refugiado, ya que todo Estado tiene el deber de asegurar y proteger los derechos humanos básicos de todas las personas que se encuentran en su territorio o dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, en la práctica este principio no siempre es respetado, ya que la aceptación de refugiados dentro del territorio de un Estado conlleva muchos problemas, entre algunos de ellos, podría destacarse la afectación a su seguridad nacional; puede producir conflicto entre el Estado receptor y el emisor; producir problemas políticos, sociales, culturales, económicos, en la zona de recepción; etc. Es debido a estas situaciones, que muchos países prefieren mejor cerrar sus fronteras o no acatar el principio de no devolución para así evitarse estos problemas.

2.5. SOLUCIONES PERMANENTES.

La comunidad internacional ha obtenido lecciones dolorosas a partir del desplazamiento de millones de personas lo que ha permitido enriquecer el derecho humanitario, ampliar las bases y definir las reglas de solidaridad. Esto se ha traducido en la consagración de los principios fundamentales de las soluciones permanentes.

El objetivo primordial de todas las actividades del ACNUR es la de buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados y éstas son:

- 1.- Repatriación Voluntaria;
- 2.- Integración Local, o

3.- Reasentamiento.

Para poder dar solución al problema de los refugiados por medio de alguna de estas posibles soluciones, el ACNUR depende de la voluntad y el compromiso de los gobiernos de dar asilo a los refugiados, o de acogerlos en su retorno. El ACNUR promueve, a través de consultas y negociaciones con los gobiernos, la fórmula más viable para encontrar solución al problema de los refugiados, además de que ésta tiene que ser aceptada principalmente por los mismos refugiados.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, el ACNUR depende de la disponibilidad de recursos materiales para desarrollar su labor de proporcionar a los refugiados una asistencia adecuada, en todas las etapas que supone una situación de refugiado. El ACNUR desarrolla una serie de actividades de asistencia en conjunto con organismos gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

Los organismos de Naciones Unidas que cooperan con el ACNUR con una base permanente son:

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD).
- Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Programa Mundial de Alimentos (PMA), y

-Organización Mundial de la Salud (OMS).

2.5.1. Repatriación Voluntaria.

La repatriación voluntaria expresada en forma libre y unilateral, es la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, la más conveniente, dado que reconoce la importancia de los vínculos culturales, lingüísticos y familiares y también el derecho del refugiado a regresar a salvo a su país de origen y reanudar la vida normal del ciudadano en su medio natural.

El Comité Ejecutivo de la Oficina del ACNUR ha sido particularmente preciso, en cuanto se refiere a la repatriación. Ha emitido la Recomendación No. 18 (XXXI)⁴⁸ que, en forma resumida abarca los siguientes aspectos:

- Reconoce que es la solución más adecuada y subraya su carácter esencialmente voluntario;
- Reconoce la conveniencia de prever arreglos apropiados, con participación del ACNUR, para garantizar el carácter voluntario de la repatriación;
- Estima conveniente que el país de asilo y el país de origen adopten acuerdos especiales para facilitar la repatriación, en cooperación con el Alto Comisionado;
- Otorga la mayor importancia a la información que se debe dar a los refugiados sobre las condiciones en su país de origen para facilitar su decisión en cuanto al regreso y recomienda que en los países de asilo se hagan arreglos para que dicha información, sea debidamente comunicada a los refugiados, con la participación del

⁴⁸ Documentos Oficiales del ACNUR, Conclusión No. 18 (XXXI) 1980, op. cit., páginas 40-41.

ACNUR;

- Pide a los gobiernos de los países de origen que den garantías de seguridad a los refugiados que retornen, incluyendo la no imposición de sanciones a los que regresan por el hecho de haber abandonado el país;
- Abre la posibilidad que se solicite al ACNUR, con acuerdo de las partes interesadas, que se observe la situación de los refugiados que regresan, con referencia especial a las garantías ofrecidas por los gobiernos involucrados en el proceso de repatriación, que otorguen facilidades para que ésta se lleve a cabo, especialmente en cuanto al otorgamiento de documentos de viaje, visados, permisos de entrada, y medios de transporte necesarios y la restitución de nacionalidad si ésta se hubiese perdido por la partida forzada al exilio;
- Reconoce que la necesidad de que en algunas circunstancias se establezcan arreglos con la Oficina del ACNUR para la recepción de los refugiados que se repatrian y para la preparación de proyectos con miras a su reintegración al país de origen.

En 1985, el Comité Ejecutivo del ACNUR decidió reafirmar la importancia de la conclusión hecha en 1980 sobre la repatriación, y además decidió adoptar otras conclusiones adicionales a esta cuestión las cuales abarcan los siguientes aspectos:

- Se reafirman los derechos básicos de las personas a regresar y se instó a que la cooperación internacional⁴⁹ se encaminara al logro de

⁴⁹ En la Carta de las Naciones Unidas se señala como uno de los propósitos de la Organización es la Cooperación Internacional, y esta se realizará para resolver problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario (art. 10., página 3 de la Carta de las Naciones Unidas). La cooperación como tal es obligación de todos los Estados únicamente para mantener la paz y la seguridad

esta solución;

- Se reafirma el carácter voluntario e individual y la necesidad de que se realice en condiciones de absoluta seguridad y al lugar de residencia del refugiado en su país de origen;
- Se precisó que se debe prestar más atención a las causas y a la prevención de esos movimientos incluida la coordinación de las actividades que la comunidad internacional y, en particular, las Naciones Unidas llevaban a cabo en la actualidad;
- Todos los Estados debían apoyar y cooperar de modo cabal en las acciones internacionales en favor de la repatriación, tanto en el plano mundial como en el internacional, siendo los Estados involucrados los que deberán tener la voluntad política de crear buenas condiciones para la repatriación;
- Promover iniciativas de diálogo entre todas las partes principales, y el ACNUR deberá fungir como intermediario;
- Todas las partes debían reconocer, respetar y apoyar las preocupaciones humanitarias del ACNUR para cumplir su mandato;
- El ACNUR deberá participar en la evaluación y viabilidad de la repatriación así como en las etapas de planificación y ejecución;
- Se reconoció la importancia del regreso espontáneo;
- Cuando en opinión del ACNUR se presentara un problema grave en la promoción de la repatriación, el ACNUR podría examinar la posibilidad de establecer un grupo consultivo especial de carácter oficioso, que sería nombrado por el Comité Ejecutivo;
- La práctica de establecer comisiones tripartitas es muy adecuada para facilitar la repatriación voluntaria. La

internacionales (art. 11 de la Carta de las Naciones Unidas).

comisión tripartita debe estar integrada por los países de origen y de asilo y por el ACNUR, se ocupará tanto de la planificación como de la ejecución de un programa de repatriación. También representa un sistema eficaz de asegurar consultas entre las principales partes interesadas sobre los problemas que pudieran surgir con posterioridad;

- Para promover la repatriación voluntaria se deberá examinar la situación interna del país de origen, así como del país de acogida, además se reconoció que la asistencia proporcionada por la comunidad internacional era un factor importante para promover la repatriación así como también se hizo mención de la necesidad de fondos para las diversas etapas de su integración y rehabilitación en su país de origen;
- Se reconoció el interés del ACNUR con respecto a informar sobre las condiciones de regreso para lo cual los Estados deberán brindarle un acceso directo a la información, a fin de que estuviera en condiciones de vigilar el cumplimiento de las amnistías, las garantías y los compromisos que sirven de base para el regreso de todos los refugiados⁵⁰.

Cuando se da el caso en los cuales el refugiado decide regresar a su país de manera individual, el ACNUR responde que en tales circunstancias el retorno es al propio riesgo del interesado y con escasas posibilidades de intervenir en su favor cuando se encuentre de vuelta en el país de origen. Esto también hace prácticamente imposible el ofrecimiento de ayuda para la reinstalación pues, normalmente no se cuenta con la decisión favorable de las autoridades del país de origen.

⁵⁰ Documentos Oficiales del ACNUR, "Repatriación Voluntaria", No. 40 (XXXVI) 1985, op. cit., páginas 91-94.

Debemos mencionar que en esta época el ACNUR se enfrenta a muchos retos en el proceso de repatriación, por ejemplo: Muchas veces los refugiados cansados de que el exilio ha durado demasiado tiempo y no se vislumbra un pronto cambio, deciden regresar a pesar de los posibles peligros que puedan encontrar. Es aquí donde el ACNUR se enfrenta a una disyuntiva de si los debe ayudar a repatriarse, o debe platicar con ellos para que desistan y esperen a que haya mejores condiciones y puedan retornar con seguridad y dignidad.

Otras veces, los repatriados llegan a lugares donde la infraestructura, economía y oportunidades de empleo son inexistentes. Están sembrados de minas y llenos de armas sofisticadas disponibles⁵¹. Por lo que el ACNUR debe ayudar a iniciar proyectos para mejorar estas circunstancias, pero muchas veces este organismo no cuenta con el apoyo financiero y usualmente son los gobiernos los que obstaculizan y no apoyan la financiación de estos proyectos.

2.5.2. Integración Local.

La integración local se debe propiciar mientras, o cuando no sea posible la repatriación. Pero es difícil pensar que la integración sea la mejor solución para los refugiados, puesto que no es posible que de un momento a otro, los refugiados acepten la asimilación en una tierra extranjera, aún cuando tengan una residencia legal, una autorización para trabajar, algunas facilidades materiales y el goce jurídico de los

⁵¹ Como en Camboya en las provincias de Batamba, Bantey, Meanchy, SiemReap y Pursat; en el cuerno de Africa: En el noroeste de Somalia en la ciudades de Hargeisa, Burao y Bormana; en Angola; en El Salvador; en Guatemala: en Poligono 14, etc. En estos lugares miles de gentes han muerto o han quedado lisiadas debido a las minas.

derechos que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados otorga, ya que para cualquier persona es difícil olvidar su cultura, sus hábitos, su idioma, su familia, etc.

Se debe resaltar que cuando el ACNUR decide que esta es la mejor solución, promueve que se realicen reunificaciones familiares a fin de evitar que se haga más dolorosa la estancia o residencia en el país de refugio.

La Convención de 1951 estipula en su artículo 17 párrafo 10. "que los refugiados puedan gozar del tratamiento más favorable otorgado a nacionales de otros Estados en las mismas circunstancias". Queda estipulado a fin de que los refugiados puedan gozar de derechos económicos, sociales y culturales de tal manera que puedan llevar una vida digna y productiva evitando que los refugiados se vuelvan inertes y dependientes.

La Declaración de Cartagena como instrumento regional, recomienda que los países de la región examinen la posibilidad de integrar a los refugiados en la vida productiva del país a través de la creación y generación de empleos con los medios que la comunidad internacional ponga a su disposición a través del ACNUR.

El ACNUR trata de promover por todos los medios necesarios, mejorar la suerte de los refugiados y para llevar a cabo este paso, hará uso de lo que dice el artículo 10 del Estatuto "donde el ACNUR podrá suministrar asistencia de fondos privados o públicos tales como el fondo de emergencia. Utilizará estos para realizar proyectos de autosuficiencia urbanos o rurales encaminados a la integración rural, educación, creación de empleos, acceso a la capacitación, especialmente la educación de los niños en el nuevo medio".

Estos proyectos deberán ser paralelos con los planes de

desarrollo locales, nacionales y regionales, como una garantía de su viabilidad a fin de contribuir al bienestar de los refugiados y de la comunidad que los recibe no tratando de cambiar la identidad cultural de los refugiados y evitando ante todo, el no desplazar la mano de obra nacional⁵².

La etapa final de esta solución, es con miras hacia la adquisición de la nacionalidad de ese país como etapa final, la cual debe llevarse a cabo con procesos legales y tomando en cuenta la integración económica y social del refugiado en el país de su futura nacionalidad.

2.5.3. Reasentamiento.

El reasentamiento en terceros países sigue siendo la solución duradera que es necesario aplicar en el caso de refugiados individuales o de grupos de refugiados, una vez que se ha determinado que ni la repatriación ni la integración local en el país de primer asilo son factibles, siendo esta necesariamente de carácter voluntario.

Esta solución se adopta cuando hay un exceso de afluencia de refugiados en un solo país o bien son aspectos relativos a su seguridad en las regiones donde se encuentran, haya razones étnicas, políticas, económicas por lo que no resulte viable que se de el asilo, o en países que solo conceden el asilo con la condición de que sean reasentados de manera urgente.

El reasentamiento es una etapa muy dura por la que atraviesan los refugiados. Primero, porque llegan huyendo de su lugar de origen enfermos, traumatados, sin recursos,

⁵² Declaración de Cartagena de 1984, Capítulo III, op. cit., p. 14.

hambrientos y necesitando protección. Segundo, cuando los recibe el país de primer asilo con la condición de un inmediato reasentamiento este país muchas veces no se quiere hacer responsable, negándoles la ayuda que necesitan de manera urgente. Tercero, mientras se decide que país es el que será elegido para reasentarlos, los refugiados deben esperar, y esta espera es casi un castigo porque no saben si es país estará muy lejos y por lo tanto ya no tendrían posibilidades de retornar algún día a su país de origen.

Para evitar que la etapas en las que los refugiados deben vivir no sean muy duras, el ACNUR desempeñará un papel de vanguardia en todos los aspectos del reasentamiento, incluida la asistencia a los gobiernos para planificar sus políticas y cuotas de admisión de refugiados.

De manera especial se atiende a las personas minusválidas o incapacitadas que por razones notables deben ser ubicadas en países más preparados para facilitar su rehabilitación o integración.

Esta solución se debe hacer de manera prudente por el desarraigo social que significa, los problemas que produce, además de que las cuotas especiales para el reasentamiento son insuficientes.

2.6. EL ALTO COMISIONADO ANTE EL NUEVO MILENIO.

En noviembre de 1989 con la caída del Muro de Berlín, se simboliza el fin de la Guerra Fría, la cual había sido responsable del mayor desplazamiento de refugiados en el pasado. Pero que en cierto sentido estos obtenían protección y soluciones de una manera relativamente más fácil ya que como huían de regímenes condenados, los refugiados se beneficiaban

de la "no devolución", recibían asistencia y conseguían integración local o reasentamiento, ya que se consideraba imposible la repatriación.

Con el término de la época de la guerra fría, el alivio de las tensiones ha dado lugar a la reducción de los conflictos en algunas partes del mundo, así como a un aumento de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, estos acontecimientos han venido acompañados de tendencias inquietantes a nivel nacional que comprenden la situación de Estados y Naciones, la violencia generalizada por el resurgimiento del nacionalismo y del separatismo étnico, la frecuencia creciente de los conflictos armados internos, con las consiguientes víctimas entre la población civil, y la inestabilidad política.

Además, circunstancias como la recesión económica, la creciente disparidad económica entre los países industrializados y los países en desarrollo, la degradación del medio ambiente y catástrofes naturales frecuentes, han hecho aún más complejo el carácter de las corrientes migratorias y de refugiados.

De acuerdo con el último informe del ACNUR, se menciona que la cantidad de personas que han huído de sus hogares de origen aumentó de 2.5 millones en 1970, a aproximadamente 19 millones de refugiados en octubre de 1993. Incluso se estima que uno de cada 130 habitantes del planeta es refugiado o desplazado. Pero sólo un total de 19 millones de refugiados son asistidos por el ACNUR⁵³.

⁵³ Arboleda, Eduardo, El ACNUR, las Migraciones Internacionales y el Derecho de Asilo y Refugio, Documento de una ponencia presentada el 16 de noviembre de 1993 en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), p. 3.

Por lo tanto al ACNUR en los últimos años, se le han presentado las situaciones más difíciles de toda su historia, por ejemplo:

El ACNUR ha presenciado los movimientos masivos en el Medio Oriente debido a la situación en Iraq; confrontó la tragedia de millones de refugiados y desplazados en el Cuerno de Africa; en Liberia; fue testigo de la desintegración de la Unión Soviética y en Tajikistán donde más del 10% de la población de la República más pobre de la Ex-Unión Soviética se está desplazando y también presencié la huida de medio millón de tutsis y hutus de Burundi hacia Ruanda y Tanzania que escapaban de la guerra étnica.

Asimismo, paralelamente está enfrentando el reto de repatriaciones masivas en regiones donde reina la incertidumbre e inseguridad como en Afganistán, Camboya, Iraq, Etiopía, Angola, Africa del Sur y Guatemala.

Frente a estos acontecimientos, el mundo encara un gran dilema: ¿Como preservar los principios de los derechos humanos y las tradiciones humanitarias?, ¿Cómo garantizar el respeto al principio de asilo?, ¿Cómo satisfacer las necesidades humanitarias de aquellas que se desplazan, sin poner en peligro la seguridad y estabilidad de sus propias sociedades?.

Por otra parte también se debe considerar lo siguiente:

-Cómo asistir a los desarraigados especialmente en el contexto del conflicto y pobreza agobiante.

-Cómo asistir a los desarraigados manteniendo el respeto a los derechos humanos fundamentales, la no devolución y el asilo.

-Cómo prevenir y resolver los problemas de los refugiados.

-Cómo lograr que los desplazados regresen a casa con seguridad y dignidad y reconstruyan sus vidas.

Tomando como base lo anterior y para poder enfrentar los retos que se le presentaran al ACNUR, éste apoyado por la ONU debe:

- Dar más énfasis a las respuestas globales;
- Dirigir nuevas orientaciones en materia de protección;
- Adoptar nuevas modalidades de acción humanitaria⁵⁴.

En cuanto a las respuestas globales, se debe aceptar que las soluciones deben enfrentar todos los aspectos del problema, como incluir la paz, los derechos humanos y el desarrollo. Responsabilidades que son de los gobiernos y de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas.

La función que debe asumir en este punto el ACNUR, es de que si quiere manejar el tema de los refugiados de manera humanitaria y eficaz, debe tomar en cuenta los factores que obligan a las personas a abandonar sus países de origen, con el fin de que coordine su experiencia y contando con apoyo financiero, logre ofrecer respuestas a la crisis humanitaria (como los esfuerzos humanitarios que ha brindado en Somalia y en la antigua Yugoslavia).

A su vez, el ACNUR debe cambiar la manera como brinda asistencia. Porque en muchas ocasiones ha pasado que al dotar a los refugiados de los recursos básicos, ha creado dependencia alejándolos de las soluciones permanentes. Su política debe ser impulsarlos, orientarlos y lograr que de alguna manera logren independencia económica. A su vez, debe procurar que los programas que implemente, correspondan a las características de la zona y se proyecten tomando en consideración los niveles de vida de la población de acogida y de ser posible, mejorar las condiciones de las comunidades

⁵⁴ Stafford, Douglas M, "Nuevas Estrategias para Refugiados en la Década de los 90", Refugiados, No. 79, p. 11.

afectadas pudiendo evitar los efectos negativos en los sectores laboral, económico y ecológico del país de asilo.

En el caso de las personas repatriadas, el ACNUR ha puesto en práctica proyectos de "impacto rápido" (PIRS). Los proyectos de impacto rápido se originaron como respuesta concreta a necesidades sentidas por comunidades de acogida a repatriados. Los PIRS están orientados a resolver necesidades específicas de una comunidad en un período corto de tiempo. De esta forma, asegura una transición adecuada entre la asistencia de la fase de emergencia y la provista dentro de programas de desarrollo a mediano y a largo plazo, estos proyectos se han implementado con éxito en Guatemala y en Nicaragua. El ACNUR debe seguir promoviendo la creación de estos proyectos y que día a día se vayan perfeccionando.

En materia de protección el ACNUR plantea lo siguiente: El concepto de atención preventiva, que se define como la actividad emprendida para atenuar las causas del desplazamiento, y para que la decisión de permanecer en el país de origen sea una opción humana y viable. No es una actividad orientada a prevenir la afluencia de los refugiados. Puesto que buscar asilo y disfrutarlo es un derecho humano fundamental⁵⁵, pero el ACNUR no debe intentar desarrollar este concepto a expensas de los principios de no devolución y asilo.

El ACNUR a este respecto, trata de evitar por ejemplo lo que aconteció en Nepal en 1991, cuando se empezó a gestar una crisis que ocasionó la salida de butaneses a Nepal, y estos llegaban en pésimas condiciones de salud. Pero como el mundo estaba preocupado por las emergencias en la ex-Yugoslavia y

⁵⁵ Consultar artículo 14 de la Declaración de los Derechos Humanos.

otros lugares, se ignoró la crisis que se gestaba en Nepal. Y sólo se incluyó a este país en la agenda de emergencia cuando el personal técnico y de programas del ACNUR en Ginebra conoció en 1992 los índices de mortalidad. Desgraciadamente cuando el ACNUR llegó al territorio ya se habían producido más de 1,500 muertes evitables⁵⁶.

La prevención directa debe consistir en la creación de centros abiertos de socorro, en la provisión de asistencia a los desplazados internamente o a las víctimas del conflicto, y en el control de los derechos humanos y la seguridad física mediante un adecuado seguimiento. A manera de ejemplo, se podría citar la actuación extraordinaria del ACNUR en la ex-Yugoslavia para tratar de prevenir los flujos masivos fuera del país. En la ex-Yugoslavia el ACNUR brinda asistencia, aproximadamente a tres millones de refugiados, desplazados y a otros grupos de poblaciones afectadas por el conflicto.

El ACNUR ha debido hacer frente a muchas situaciones de emergencia por lo que se ha visto en la necesidad de renovar la antigua unidad de emergencia creando una nueva. La sección de Preparación y Respuesta a las Emergencias con el objetivo de desarrollar recursos e instrumentos para aumentar la capacidad de la oficina en cuanto a su capacidad de respuesta ante las emergencias, organizó un almacén (que puede albergar suministros básicos para 50,000 personas), reclutando expertos para emergencias. Para mejorar esta unidad, el ACNUR deberá aumentar la disponibilidad de personal para emergencias y mejorar las condiciones sobre el terreno (en muchas ocasiones para brindar ayuda se ha necesitado de la protección militar). Así como también deberá encontrar personal

⁵⁶ Girard, Sylvie, "¿Puede un Sistema Burócratico de la ONU Ocuparse de las Emergencias?", Refugiados, diciembre 1992, España, p. 8.

administrativexperimentado, elementos que son difíciles de obtener más no imposibles.

La prevención indirecta toma en cuenta las actividades como la alerta rápida, manejar las situaciones entre los países y el ACNUR de manera diplomática, la resolución de conflictos, la observancia de los derechos humanos y el desarrollo socioeconómico.

En los países de origen estas actividades son difíciles de ejecutar y resultan problemáticas en diversas formas. No sólo porque tropiezan con problemas de soberanía estatal, sino que el modo en que las perciben los países de acogida pueden influir en la admisión de los refugiados, y en la concesión de asilo. Por estas razones, la participación del ACNUR en la prevención preventiva se basa en las siguientes condiciones:

- En que la opción de asilo debe permanecer abierta;
- El ACNUR debe tener pleno acceso, seguridad y otras condiciones a fin de poder operar;
- Se necesitan la experiencia específica del ACNUR y fondos suficientes disponibles;
- Para que sea participe el ACNUR, debe basarse en la aceptación de las partes y en la aprobación de la comunidad internacional;
- La participación del ACNUR debe orientarse hacia soluciones, manteniendo su carácter neutral, apolítico y humanitario.

Respecto a las modalidades de acción humanitaria, al intentar proteger y asistir a los desplazados, el ACNUR se encuentra con dos escenarios: Estados cuya soberanía nacional aún se invoca para evitar la acción humanitaria y Estados donde existe un vacío casi completo de autoridad nacional donde de hecho los jefes militares o las milicias son sus interlocutores. Para tener acceso humanitario en estos casos,

el ACNUR debe, mediante continuas y a menudo penosas negociaciones con todas las partes implicadas, ganarse la confianza. Y en situaciones de conflicto, esta confianza a menudo radica en la capacidad del ACNUR de preservar, en la realidad y en su percepción el carácter humanitario y neutral de su trabajo.

Por otro lado, lo primero que necesita hacer el ACNUR es volver a redefinir el concepto de refugiado, ya que no todos los Estados comparten con el ACNUR, lo que es un refugiado o lo que ello implica, es más, la mayoría carece de medios nacionales o internacionales para proteger a aquellos que no pertenecen a la categoría de refugiados de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero no obstante, tienen otras razones válidas para huir, así como también otros países adoptan la tendencia de denunciar a todos los refugiados como meros emigrantes económicos negándoles a los primeros un derecho humano. Frente a esto se hace necesario que se redefina el concepto de refugiado aplicando criterios más específicos con el fin de eliminar lo ambiguo de la definición de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 y que la definición sea aplicada uniformemente.

Pero lo que no debe intentar modificar es su mandato ya que si se analiza lo que dice el párrafo 8 del Estatuto en lo relativo a la protección, se podrá notar que este mandato es muy flexible, que si se aplica y se desarrolla con imaginación podrá fomentar soluciones más activas y eficaces para dar solución a los problemas de los refugiados.

Pero ante todo, el ACNUR debe estar plenamente consciente de que hay dos consideraciones fundamentales que deben guiar su comportamiento en todo lo que hace:

-Sólo podrá tener éxito si cuenta con la confianza y la

voluntad política de las autoridades de los países implicados;

-Sólo podrá ser útil a los gobiernos y a los refugiados si todos conocen y respetan su autoridad⁵⁷.

Finalmente se deben tomar acciones rápidas y precisas, ya no sólo por razones de moralidad y humanidad, sino también por razones de seguridad y de interés propio. Si no se hacen habitables los hogares de los que huyen ahora millones de personas, la presión sobre los países ricos llegará a ser insoportable.

⁵⁷ Moussalli, Michel, "La Protección en Crisis", Refugiados, No. 75, ACNUR, España, octubre 1991, p. 35.

CAPITULO III.

ACTIVIDADES CONJUNTAS DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS (ACNUR) Y EL GOBIERNO MEXICANO PARA PROTEGER A LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS.

3.1. ANTECEDENTES.

Se puede considerar que el conflicto armado en Guatemala, surge a raíz del derrocamiento del gobierno democrático de Jacobo Arbenz en 1954. A partir de ese momento, se sucedieron administraciones militares en el poder hasta 1986, que no respondieron a las expectativas de bienestar económico, político, social, para la mayor parte de la población guatemalteca gestándose, en consecuencia, un movimiento social opositor, y así como grupos insurgentes.

El conflicto en Guatemala llega a su punto álgido a principios de la década de 1980, cuando el gobierno guatemalteco emprende una serie de programas militares y políticos para los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, las zonas montañosas de las Verapaces y el Quiché, lo mismo que para las selvas del Petén. Estos fueron los escenarios de las mayores acciones contrainsurgentes del gobierno, precisamente porque ahí había surgido el movimiento revolucionario, ya que este territorio ofrecía las facilidades para que se ocultaran los campamentos rebeldes y también consolidaban su retaguardia.

El objetivo del ejército con su política contrainsurgente, fue el tratar de destruir de raíz la supuesta base logística y social de la guerrilla: las aldeas organizadas en cooperativas. Por lo que empezó una campaña para destruir las conexiones entre la oposición armada y cualquier real e imaginaria base de apoyo y abastecimiento para ésta.

Las acciones punitivas que llevó a cabo el ejército estuvieron escalonadas en tres categorías:

a) Terror Preventivo: Acciones llevadas a cabo contra poblaciones de las cuales el ejército no tenía información que hayan colaborado con la guerrilla. El objetivo buscado era atemorizar a los habitantes, disuadirlos de que colaboraran con los insurgentes y persuadirlos para que colaboraran con el ejército. En este caso, se tomaba una población con elementos del ejército disfrazados de guerrilleros y se realizaban ejecuciones al azar.

b) Represión Selectiva: Se llevaban a cabo contra comunidades en las cuales el ejército sospechaba que había personas que colaboraban con los revolucionarios. En este caso se ejecutaba a los líderes de la comunidad (maestros rurales, cooperativistas, predicadores de la palabra, alcaldes, etc.) y a sus familiares. Se partía del criterio de que las personas con liderazgo eran los que podían haberse unido a la revolución o podrían hacerlo en un futuro. También se incluían víctimas al azar.

c) Represión Masiva. En contra de comunidades de las cuales el ejército pensaba que cooperaban colectivamente con los revolucionarios. En este caso la matanza era generalizada, buscando exterminar a la mayoría de los habitantes. En ocasiones, no quedaba un sólo superviviente⁵⁸.

⁵⁸ Informe de un Genocidio, páginas 32 y 33.

Las estrategias utilizadas para llevar a cabo esas acciones punitivas fueron: la política de tierra arrasada, las aldeas modelo, los polos de desarrollo y las patrullas de autodefensa civil.

La llamada política de "tierra arrasada" implantada por el General Ríos Montt, consistía en quemar y asaltar poblados, torturar y asesinar a los campesinos para amedrentar a los sobrevivientes y atemorizarlos para que no colaboraran a futuro con la guerrilla.

Las "patrullas de autodefensa civil (PAC)" son cuerpos paramilitares de participación forzosa, reclutados entre los campesinos, controlados y dirigidos por el ejército, que tiene la tarea de "erradicar" las bases comunales y locales de apoyo a la guerrilla.

Las "aldeas modelo" son pueblos totalmente reconstruidos con base en las necesidades del control militar. Están construidas con base en las necesidades del control militar. Están diseñadas por un territorio definido, con una población seleccionada y totalmente registrada por el ejército, controlada a través de las patrullas civiles, centros de recepción y reeducación y proyectos de desarrollo.

Y los "polos de desarrollo", que son áreas compuestas por varias aldeas modelo que facilitan el control territorial de la población y permiten así aislar a la guerrilla⁵⁹.

Los objetivos implícitos por parte del ejército al impulsar dichos polos de desarrollo son:

⁵⁹ Domínguez, Guillermo; Paris, Ma. Dolores y Venet, Fabienne, Centroamérica, los Caminos de la Paz y la Repatriación, páginas 14 y 15.

a) Despoblar, concentrando en núcleos más densificados a los habitantes de la zona, y desforestar las llamadas áreas en conflicto con el propósito de modificar la geografía de la misma, eliminando áreas supuestamente refugio de guerrilleros, e implementar tácticas militares como "la búsqueda y destrucción", "zonas de fuego libre", etc.

b) Obligar a la población civil a replantearse sus patrones económicos y culturales, principalmente, llevarla a romper las bases sobre las cuales está asentada la estructura comunal y la unidad étnica de los grupos indígenas, destruyendo de raíz los factores que posibiliten la cultura.

c) Provocar un grado de pobreza tal en dichas comunidades, que se logre la desintegración de las mismas en su forma campesina autoconsumidora, dejando en un inicio a los miembros de dichas comunidades sujetos a la ayuda del ejército y, más adelante, a merced de la dinámica de la economía de mercado.

d) Gestar una nueva capa de campesinos ricos, vinculados directamente con los intereses del estado de cosas prevaleciente, a fin de contar con un grupo de propietarios rurales conservadores, ligados a la institución armada, y que constituyan la base para el nuevo poder local articulado estrechamente al Estado y a los intereses que el mismo defiende y representa.

e) Disponer, durante el periodo de reconstrucción que requirió el área devastada, de una fuerza de trabajo masiva, destinada a la construcción de obras con fines militares (carreteras, puentes, edificios, etc.) o de servicio urbano, sin incurrir en los gastos que ocasionaría el pago de mano de asalariada⁶⁰.

⁶⁰ Para más información al respecto puede consultarse a Padilla, Alberto, Guatemala, "Polos de Desarrollo", páginas 10-50.

Esto sucedió en particular durante las dictaduras de los generales Lucas García (1978-1982), Efraín Ríos Montt (1982-1983) y Mejía Víctores (1983-1985). La concentración forzosa de la población y su control por parte del ejército, que reguló su vida social, política, cultural y económica, constituyó una violación flagrante a sus derechos más elementales, al negársele a la población, el derecho a la libre asociación, a la libertad de movimiento, a la venta de productos, a la convivencia familiar, comunitaria y étnica. El sector más afectado fue el campesinado, particularmente los grupos indígenas (Ixiles, Uspatecos, Sacapultecos, Quichés, Kanjobales, Aguacatecos, Mam, Chuj, Cakchiqueles y Kekchíes). Pero cabe mencionar que también fueron objeto de persecución los ladinos o grupo étnico generado por la unión entre los conquistadores españoles y la población indígena.

Miles de familias y comunidades guatemaltecas, cargando con sus escasas pertenencias, huyeron de las acciones genocidas del ejército y se fueron a la capital, a las costas, a las montañas, a los lugares más recónditos e inaccesibles del país. Entre 1981 y finales de 1982, cerca del 17% de la población rural guatemalteca se vio obligada a huir de sus hogares.

Durante el conflicto interno se destruyeron 450 poblados aproximadamente, desaparecieron cerca de 45 000 personas y costó la vida de cerca de 120 000 personas⁶¹.

Ya cuando las dimensiones de la destrucción provocada por el ejército y su continua presencia se hicieron claras, hubo básicamente tres opciones:

⁶¹ El Primer Retorno Colectivo de los Refugiados Guatemaltecos, Talleres de Análisis e Investigación, serie: Documentos para la Discusión No. 3, p. 3.

- 1) Dejar el país para buscar la seguridad en México;
- 2) Entregarse a los militares y aceptar integrarse a la población en las "aldeas modelo";
- 3) Permanecer en el país ya fuera en las áreas urbanas, o en regiones no controladas por el ejército.

La mayor parte de las comunidades guatemaltecas decidió ingresar a México, entrando por la zona sur por la zona selvática. Llegaban familias e incluso comunidades enteras, totalmente aterrorizadas y en deplorables estados de salud.

Los primeros grupos que entraron eran en su mayoría infantes (65%), mujeres (20%) y varones adultos (15%) y sólo un 10% del total de los refugiados hablaban español y en general eran campesinos e indígenas⁶².

La acotación sobre el sexo y la edad de los refugiados es imprescindible porque a su arribo, fueron estigmatizados de ser un germen subversivo en nuestro país. Incluso funcionarios guatemaltecos aseguraban que los campamentos para refugiados, eran bases de entrenamiento guerrilleros; además, se criticó que llegaban por razones económicas, pero esto no es aceptable ya que a su arribo a México, se asentaron en regiones donde no había oferta de trabajo, ni tierras incluso para los mismos mexicanos.

La primera oleada masiva de refugiados guatemaltecos se registró entre mayo y junio de 1981, cuando quinientos guatemaltecos entraron a Arroyo Negro. Al mes siguiente, entraron ochocientas familias a los poblados de Benemérito, la Fortuna y Frontera; sin embargo, estas personas fueron deportadas y sólo se concedió asilo político a 46

⁶² Los Refugiados Guatemaltecos en México, Memoria de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (1982-1988), p. 12.

guatemaltecos⁶³.

Estas deportaciones ensombrecieron la reputación mundial de México como país de gran generosidad para conceder asilo político. Los refugiados provocaron un problema al gobierno mexicano, ya que continuaban llegando en forma cada vez más numerosa, debido a que los refugiados, al inicio de la campaña militar de contrainsurgencia, se habían escondido cerca de sus comunidades con la esperanza de que el ejército se retirara pero al ver que esto no ocurría, decidieron entrar a México y el gobierno mexicano poco podía hacer para evitar el flujo. Además la política de repatriación forzada despertaba muchas críticas tanto a nivel nacional como internacional. Y presionado el gobierno mexicano por la críticas que recibía, decidió cesar las deportaciones reconociendo la Secretaría de Gobernación en noviembre de 1982, la presencia en el territorio nacional de campesinos guatemaltecos que habían huído de su país, asegurando que no calificaban como asilados por no ser perseguidos políticos, pero que no serían obligados a volver a Guatemala.

Para marzo de 1982, el gobierno mexicano reconoció a 3,000 refugiados que cruzaron la frontera y se internaron al país por la selva chiapaneca; en junio de ese mismo año, reconoció a unos 9,000 guatemaltecos; en septiembre a unos 15,000; en diciembre a 30,000 y a mediados de 1983 a unos 35,000. Para principios de 1984, había en el estado de Chiapas, 46,000 refugiados guatemaltecos distribuidos en 89 campamentos⁶⁴.

⁶³ "Uno más Uno", julio 20, México, 1981, citado en Aguayo Sergio, El Exodo Centroamericano, p. 8.

⁶⁴ Los refugiados Guatemaltecos en México....., op. cit., páginas 9 y 10.

Sin embargo, los factores fundamentales para el cambio de política de México, de cesar las deportaciones y aceptar la permanencia de los refugiados guatemaltecos fueron:

El primer elemento es la forma en que llegaron y actuaron, por lo drámatico de su llegada y por su vulnerabilidad obtuvieron una inmensa solidaridad y apoyo de grupos nacionales e internacionales. Algo que distingue a los guatemaltecos frente a otros refugiados de otras partes del mundo fue su cohesión, que en parte se explica, porque buen número de ellos había participado en organizaciones cooperativas. Esa unidad les permitió plantear, desde el principio y de manera clara, una serie de reivindicaciones que en el fondo implicaban una lucha por recuperar el control sobre su vida.

A la vulnerabilidad y cohesión de los refugiados hay que añadir el segundo factor, que llegaron a una región de Chiapas donde, hacía años, florecían movimientos independientes que desde el inicio, los acogieron y se preocuparon por su suerte. La hospitalidad y generosidad de los campesinos mexicanos y de los habitantes de la región no fue una reacción espontánea sino adquirió una expresión organizada. Grupos campesinos, instituciones oficiales, y sobre todo la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, les brindaron desde el primer momento gran apoyo.

Por último, la acción de estos grupos fue un punto de referencia para que confluyera la voluntad de actores tan dispares como el ACNUR, algunos funcionarios gubernamentales, sectores de la opinión pública nacional e internacional, partidos de izquierda, organizaciones internacionales y otros gobiernos, tanto para canalizar ayuda de emergencia como para lograr su reconocimiento.

3.2. COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).

México tiene una larga tradición de asilo. Esto ha sido reconocido en varias ocasiones pero exceptuando el caso de los refugiados españoles durante la guerra civil en España, México no había recibido ninguna corriente importante de refugiados. A partir de los años setentas la situación política de América Latina y especialmente Centroamérica, provocó el desplazamiento masivo de refugiados hacia México. Los principales casos de refugiados que se presentaron en México durante los setentas tuvieron como protagonistas a argentinos, uruguayos, bolivianos, chilenos y nicaragüenses, que huyeron de sus países debido a golpes de estado, abuso de poder por los militares e inestabilidad política. Esta generación de refugiados latinoamericanos fue en términos generales, bienvenida y apoyada por el gobierno mexicano. Debe señalarse que casi todos los refugiados venían de las capas medias o altas de sus respectivas sociedades.

En los años ochentas, sin embargo, una nueva generación de refugiados llegó a México presentando características distintas, provenientes principalmente de El Salvador y Guatemala, estos refugiados pertenecen por regla general a las capas campesinas de su sociedad.

Al comienzo de la crisis centroamericana, nuestro país no disponía de la estructura jurídica, ni de los organismos estatales que hicieran frente al flujo masivo de refugiados, puesto que México concebía sólo las figuras de asilado político y asilado territorial.

El gobierno mexicano ante el flujo continuo de refugiados que ingresaron a México, se vió obligado a dar una respuesta institucional al problema. Así, el 22 de julio de 1980, bajo la administración del presidente José López

Portillo, por decreto presidencial se formó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), como un organismo intersecretarial integrado por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tendría el carácter de Presidente, y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social y los titulares de estas dos últimas serían los Vocales Titulares además la COMAR se auxiliaría de un Secretariado Técnico, el cual estaría integrado por un funcionario designado por cada secretario integrante, quien tendría las tareas de organización, ejecución y supervisión.

El citado acuerdo fundamentó la necesidad de la creación de COMAR, en los siguientes términos: "Que nuestro país ha sentado en su vida independiente una tesis inalterada de asilo a quienes sufren persecución por motivos políticos en sus países de origen, lo cual se traduce en la permanencia dentro de su territorio de refugiados que requieren de atención en sus inmediatas necesidades después de haber obtenido asilo en el país" y "que dicha situación plantea la necesidad de crear una Comisión a fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados"⁶⁵.

En tal virtud, los objetivos de la COMAR son:

- I.- Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional;
- II.- Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados;
- III.- Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país;

⁶⁵ Acuerdo Presidencial Relativo a la Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 22 de julio de 1980, páginas 2-3.

- IV.- Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados;
- V.- Expedir su reglamento interior, y
- VI.- Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines⁶⁶.

El 97% del presupuesto anual de la COMAR proviene de fondos de diversos países principalmente de la Comunidad Europea y Noruega, estos fondos son canalizados a través del ACNUR, y se emplean para proporcionar una asistencia de carácter multidisciplinario que va desde la atención alimentaria, de salud y educativa, hasta el impulso y fomento de actividades productivas destinadas a promover la autosuficiencia e integración de la comunidad refugiada⁶⁷.

Hasta mediados de 1982, la COMAR se concentró en la atención de los refugiados centroamericanos en la Ciudad de México, particularmente salvadoreños, pero a raíz de la llegada de los refugiados guatemaltecos que atrajo la atención internacional, la COMAR centró su asistencia y recursos en los refugiados guatemaltecos localizados en los campamentos en el sureste mexicano, dejando de asistir a los refugiados que se hallaban en la Ciudad de México.

En 1983, se acordó cambiar su sede a Comitán de Domínguez en el estado de Chiapas. La COMAR coordina su labor de asistencia y ejecución de programas con otras instituciones gubernamentales, tanto a nivel federal como estatal.

La COMAR representa un esfuerzo del gobierno mexicano por resolver la enorme problemática del refugio centroamericano,

⁶⁶ Ibid, p. 3

⁶⁷ Los Refugiados Guatemaltecos en México....., op. cit., p. 7.

aún cuando se le critica al gobierno mexicano que haya creado una Comisión de ayuda a "Refugiados", utilizando un término que era inexistente en los instrumentos jurídicos nacionales.

3.3. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR).

A la creación de COMAR siguió un acuerdo con el ACNUR, en marzo de 1981, en el que ambas instituciones decidieron cooperar para la elaboración y financiamiento de los programas de atención a los refugiados. Este acuerdo lo pudo realizar la COMAR ya que el decreto que permitió su creación, dice que la COMAR podrá realizar relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persigan iguales o similares finalidades⁶⁸.

Posteriormente, el 5 de octubre de 1982, se formalizó la presencia de ACNUR a través de un convenio relativo al establecimiento de una oficina de ACNUR en la ciudad de México. Por lo tanto, hasta la fecha señalada, el ACNUR sección México, estuvo adscrita a la sede de San José, Costa Rica y para poder implementar y aplicar programas de ayuda a refugiados en México, requería de la intermediación de otros organismos como la Cruz Roja Mexicana y la COMAR.

Este convenio contiene entre los puntos principales:

-El reconocimiento a la labor apolítica y humanitaria que desempeña el ACNUR en su búsqueda por lograr soluciones permanentes para resolver el problema de los refugiados.

-El fin principal del convenio es el de permitir que la oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el

⁶⁸ Acuerdo Presidencial Relativo a la Creación de la COMAR, op. cit., páginas 2-3.

Estatuto del ACNUR. Esto es de suma importancia, pues sintetiza la finalidad del convenio: que el ACNUR realice las funciones previstas por el Estatuto, lo que le da competencia para trabajar en la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados⁶⁹.

La oficina regional del ACNUR con sede en el Distrito Federal, abarca también las representaciones en Cuba y Belice. En el país tiene tres suboficinas: una en Campeche, Campeche; la otra en Chetumal, Quintana Roo y la última en Comitán, Chiapas. Cada suboficina cuenta con un "oficial de protección", que se encarga de velar por la protección legal de los refugiados, la cual básicamente consiste en evitar posibles devoluciones y en asistir en la repatriación de los refugiados que así lo deseen, además de, en algunos casos, hacer entrevistas para la determinación de la elegibilidad de extranjeros que soliciten el estatuto de refugiado. Y a diferencia de la COMAR, el ACNUR conservó una oficina en la Ciudad de México, a través de la cual lograría dar reconocimiento a un número limitado de refugiados dispersos, a quienes el ACNUR se les llama también "refugiados urbanos".

México reconoció la experiencia y la labor del ACNUR cuando se firmó el citado convenio, no obstante el hecho de que México no sea signatario de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. En este

⁶⁹ Convenio entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado, Artículo 5, suscrito el 5 de octubre de 1982; aprobado por la Cámara de Senadores y Congreso de la Unión, el 17 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1983. (ratificado y confirmado por el Presidente de la República el 25 de enero de 1983; y que, de acuerdo con su artículo VII, entró en vigor el 16 de febrero de 1983), México, D.F., 1983, páginas 4-5.

sentido, la labor de cooperación entre COMAR y ACNUR está sujeta a la política que sobre el particular dicten las autoridades mexicanas. Por esta razón, a los refugiados guatemaltecos reconocidos se les da el reconocimiento de refugiados "prima facie"⁷⁰. Por ello gozan, si no de derechos tan amplios como los del régimen jurídico de la Convención de 1951, sí se les reconocen sus derechos fundamentales.

Los fondos para la asistencia de los refugiados como ya se ha mencionado, provienen del ACNUR que apoya y asesora a COMAR en base al respeto a la soberanía⁷¹ de las autoridades. El ACNUR canaliza la asistencia económica de la comunidad internacional y la COMAR administra los fondos para la ejecución de proyectos decididos conjuntamente, ACNUR cumple además una labor de supervisión y control de la ejecución del presupuesto.

El ACNUR ha promovido investigaciones sobre la situación de los refugiados guatemaltecos asentados en el Sur de México;

⁷⁰ Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado asimismo, situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente. En situaciones de ese género, suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. Por eso han recurrido a la denominada "determinación colectiva", en virtud de la cual se admite, que cada miembro del grupo es "prima facie" un refugiado.

⁷¹ Para México el concepto de soberanía significa no acudir a poderes extranjeros para dirimir las diferencias internas; significa también fortalecer las libertades; ejercerlas sin vulnerar el mismo derecho a la libertad que tienen los demás; hacer más justo al país, no con la imposición, sino con el acuerdo y la concertación; respetar ante todo el respeto de las decisiones de los ciudadanos. La soberanía constituye la plenitud lograda por la decisión política del pueblo, para determinarse y para manifestarse.

trabajos sobre la mujer y el menor refugiado; cuenta con material básico para la determinación de la definición de refugiado; ha tenido una amplia disposición para participar en foros académicos, universitarios, en seminarios, aportando experiencia y conocimientos sobre el tema; ha promovido el acercamiento entre autoridades migratorias mexicanas, organismos no gubernamentales de derechos humanos y personas involucradas a fin de organizar un consenso entre las acciones frente a la problemática del refugio en México; ha desempeñado una labor de capacitación sobre los derechos humanos de los refugiados y la definición de refugiado en el marco de las Naciones Unidas por medio de seminarios, que el propio ACNUR ha promovido, con la asistencia de representantes de las autoridades mexicanas, organismos no gubernamentales y personas interesadas en el tema.

La tarea principal que ha realizado el ACNUR en México, es la de tener la responsabilidad del reconocimiento de los refugiados en México ante la carencia de una iniciativa operativa por parte de las autoridades mexicanas. Así, el ACNUR ha suplido esta responsabilidad desde 1983 hasta la fecha.

3.4. REUBICACION.

Los refugiados guatemaltecos al introducirse a Chiapas, se asentaron en diversos puntos a lo largo de los 300 kilómetros de la línea fronteriza. Para 1984, había 89 campamentos, estos campamentos eran numerosos, estaban distantes unos de otros y algunos se encontraban en regiones remotas y aisladas de la selva lacandona, áreas de difícil acceso, en donde para llegar a ellas y poder brindarles asistencia, se necesitaban utilizar los más diversos medios de transporte tales como avionetas, vehículos de doble tracción,

bestias de carga, lanchas, etc.

Al principio, el gobierno mexicano consideraba la situación de los refugiados guatemaltecos como temporal y sólo brindaba ayuda de emergencia; sin embargo, conforme pasaba el tiempo y no se vislumbraba una pronta solución al conflicto centroamericano, concluyó que la problemática de los refugiados sería a largo plazo por lo que se le presentaron al gobierno mexicano tres opciones: 1.- Repatriar a los refugiados; 2.- Relocalizar a los refugiados en un tercer país o países; o 3.- Relocalizar a los refugiados fuera de Chiapas.

La primera opción no se consideró viable, dada la situación de los derechos humanos en Guatemala; la segunda no iba a ser muy aceptable dadas las características étnicas y de ocupación de la mayoría de los refugiados guatemaltecos: campesinos e indígenas. Por lo que se optó, que la única opción realista era la relocalización fuera de Chiapas.

Esta necesidad y conveniencia de ubicar a los refugiados en Campeche y Quintana Roo, se basa en principios de Derecho Internacional Humanitario, principios que se encuentran contenidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales y que dicen que para salvaguardar los derechos humanos y la protección de los refugiados, sus campamentos o asentamientos, deberían en la medida de lo posible establecerse a una distancia razonable de la frontera del país de origen⁷².

⁷² Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 22, sobre "Protección de las Personas que Buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala", (capítulo II, párrafo B 2(g) y la No. 48 sobre "Ataques Militares y Armados contra los Campamentos y las Zonas de Asentamientos de Refugiados"; la Declaración de Cartagena (sección III, conclusión sexta); la Convención Interamericana sobre Asilo Territorial de 1954 (artículo 9); y la Convención sobre Refugiados de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (artículo II, párrafo 6).

El gobierno tenía además, razones de política interna propias para cambiar a los refugiados de Chiapas.

En primer lugar porque los refugiados se establecieron en Chiapas. Estado integralmente marginado en lo económico y en lo político, entendiéndolo el concepto de marginación como el haber: "Quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible"⁷³. Para ejemplificar esto, se puede mencionar que Chiapas lleva más de una década ocupando el 3er. y 4to. lugar en la producción nacional de gas y petróleo; sus principales industrias son las hidroeléctricas, estas aportan el 55% de la producción total, en contraste con esto más del 30% de las viviendas del estado carece de luz; Chiapas ocupa desde hace varias décadas el primer lugar a nivel nacional en producción de café, el segundo en ganado y el tercero en maíz, no obstante mantiene uno de los primeros niveles de desnutrición afectando al 54% de la población; el 60% de la población es analfabeta; la distribución de la tierra en el estado es de un 76.4% propiedad privada que abarca el 34.6% de la superficie total (tierras de la mejor calidad), mientras que el 11.7% de los predios pertenece a ejidos y abarca el 39.3% de la superficie total; a causa de la sobreexplotación de los recursos naturales se está produciendo una destrucción ecológica; etc⁷⁴.

⁷³ COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México. Situación actual y Perspectivas al año 2000, p. 22.

⁷⁴ Resumen del trabajo de Legorreta Díaz del libro *la República de Aguascalientes a Zacatecas*, en prensa, elaborado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM- la Jornada Ediciones, citado en "La Desigualdad Social, Problema de Fondo: Chiapas", La Jornada, México, 5 de enero de 1994, p. 13.

Como consecuencia de estas enormes desigualdades se han formado movimientos políticos independientes integrados por campesinos e indígenas con el objetivo de transformar un orden que consideran injusto (es así como el lero. de enero de 1994 se produce un levantamiento armado. Los efectos de este acontecimiento en los refugiados guatemaltecos se analizarán con más detalle en el capítulo 4). Es así que el gobierno temía que la presencia de grupos indígenas auto-organizados y políticamente conscientes, podrían proporcionar un ejemplo de resistencia a un estado que se caracteriza por ser uno de los más explosivos políticamente (por la existencia de estos fuertes movimientos políticos independientes). Pero lo más importante para el gobierno era evitar ante todo que el conflicto centroamericano transpasara sus fronteras particularmente porque estaba tratando de promover la paz en la región como miembro del Grupo Contadora. Por lo que el gobierno mexicano consideró esto un problema de seguridad nacional⁷⁵, y tomó la decisión de reubicar a los refugiados al interior del país, preparando entonces un programa basado entre otros, en los siguientes criterios:

- Respetar la integración étnica, cultural, comunitaria y familiar de los refugiados.
- Buscar condiciones equiparables al lugar de origen.
- Atender la vocación laboral original.
- Reubicar a los refugiados en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y su eventual integración, sin que éste desplace mano de obra nacional ni afecte

⁷⁵ Para México, el concepto de seguridad nacional escapaba a enfoques belicistas o intereses que violentan el derecho de los demás. La integridad territorial del país, el dominio inalienable sobre nuestros recursos, la protección de los mexicanos en cualquier lugar que se encuentren, así como el fortalecimiento de un régimen democrático con justicia social, constituyen sus puntos básicos.

derechos derechos agrarios de los mexicanos⁷⁶.

La decisión mexicana de reubicar a los refugiados se anunció el 30 de abril de 1984, y esto cobró un carácter urgente, debido a las constantes incursiones armadas por grupos guatemaltecos a campamentos de refugiados (para esa fecha ya se habían documentado 69 incursiones del ejército que habían dejado 15 muertos y 20 secuestrados, 7 mexicanos asesinados y daños materiales⁷⁷, simplemente el mismo día que se hizo el anuncio, alrededor de 200 soldados hicieron otra incursión, matando a 7 refugiados.

El gobierno mexicano decidió que la reubicación de los refugiados se haría a los estados de Campeche y Quintana Roo, los factores que contribuyeron a que se tomara esa decisión fueron:

En primer lugar, era la búsqueda de la seguridad de los refugiados. El traslado a Campeche y Quintana Roo daba una respuesta a este problema porque ambos estados son fronterizos, pero a diferencia de Chiapas, colindan con el Petén, una de las regiones más despobladas de Guatemala. Al mismo tiempo la cercanía con Guatemala, permitiría a las autoridades mexicanas, una vez que las condiciones en Guatemala cambiaran favorablemente, considerar la repatriación como una opción viable;

En segundo lugar, Campeche y Quintana Roo se caracterizan por una densidad de población muy baja y por estimular la colonización de tierras. Además, en Quintana Roo no hay suficiente mano de obra para continuar programas de desarrollo estatales;

⁷⁶ Arboleda, Eduardo, The Guatemalan Refugee Question in Chiapas, p. 7.

⁷⁷ Aguayo, Sergio, El Exodo Centroamericano, op. cit., p. 37.

En tercer lugar, los refugiados podría estar más concentrados, con un fácil acceso y con proyectos productivos homogéneos, y

El cuarto factor, se relaciona con la política interna ya que en Campeche y Quintana Roo, a diferencia de Chiapas, el dominio oficial es muy sólido y no existe ningún desafío local, electoral o político, de la izquierda o la derecha. La vida política en esas localidades se centran alrededor de disputas dentro del partido oficial y la iglesia aparece alineada al sistema en ambos estados⁷⁸.

El traslado de la población se hizo por diferentes medios (fluvial, aéreo, terrestre), sin que en el trayecto de más de 1,000 kilómetros se registrase percance alguno.

En cumplimiento de ese plan entre mayo y noviembre de 1984, se llevó a cabo el traslado de 11,730 refugiados al estado de Campeche y 3,500 al estado de Quintana Roo. Durante 1985, la COMAR continuó con la labor de promoción de la reubicación entre los refugiados, encontrándose una respuesta negativa por parte del resto de los grupos a ser trasladados fuera del Estado de Chiapas. El gobierno mexicano decidió respetar la decisión del resto de los refugiados y en esas circunstancias, continuó manteniendo programas de asistencia y sobre todo de protección de los refugiados.

Para diciembre de 1986, en el estado de Chiapas quedaban 64 campamentos: 26 en la zona Comalapa, 6 en la Trinitaria y 32 en la zona Margaritas con una población total de 20,468 refugiados, se eliminaron los campamentos de la selva Lacandona y la Montaña que eran las zonas de más difícil

⁷⁸ Aguayo, Sergio, et. al., Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, páginas 18 y 19.

acceso⁷⁹.

En términos generales, se puede señalar que la política del gobierno mexicano de reubicar a los refugiados guatemaltecos es muy positiva si se compara con la tendencia en otras regiones del mundo a cerrar las fronteras, poner obstáculos a aquellas que buscan asilo o limitar las posibilidades de aquellos que reciben asilo. Pero lo más importante de esta decisión fue el cambio de política del gobierno mexicano de cesar las deportaciones y no obligar a la repatriación.

3.5. ACTIVIDADES CONJUNTAS ENTRE EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS (ACNUR) Y LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).

Como ya se explicó anteriormente, el ACNUR colabora con la COMAR desde 1982, para brindar protección y asistencia a los refugiados guatemaltecos en el Sureste de México.

En 1993 se registraron un total de 42,528 refugiados guatemaltecos en México, de los cuales 7,582 están en los asentamientos de Los Lirios, Maya Balam, Kuchumatán y La Laguna, en Quintana Roo; 11,354 están en los asentamientos de Maya Tecúm, Quetzal Edzná, Los Laureles y Santo Domingo de Kesté, en Campeche; y 23,592 que están asentados en 124

⁷⁹ Informe sobre la Situación Socio-Jurídica de los Refugiados Guatemaltecos en México, Estudio preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), Programa de Cooperación, ACNUR, OEA, p. 5.

campamentos en Chiapas⁸⁰ (si se quiere observar donde se encuentran localizados los campamentos, consultar anexo 1).

Desde 1984 se han aplicado dos políticas diferentes a estos refugiados guatemaltecos. Una para los refugiados que fueron reubicados en los Estados de Campeche y Quintana Roo, a los cuales se les hace beneficiarios de planes que prevén su autosuficiencia e integración, sin dejar de tomar en cuenta la opción de la repatriación voluntaria. Y la otra, para los refugiados en Chiapas que no aceptaron la reubicación, a quienes sólo se les continuaba dando ayuda bajo los programas mínimos de subsistencia y manutención hasta 1989. A partir de ese año se registró un cambio cualitativo en la atención estos refugiados.

En un principio, la labor que se desarrolló en Campeche y Quintana Roo, perseguía los siguientes objetivos:

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

⁸⁰ 13 Años de Acción Humanitaria: COMAR, Documento publicado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para la IV Reunión Cuatripartita ACNUR-COMAR-ONG'S-Refugiados, Campeche, Campeche, octubre 1993, p. 1.

productiva⁸¹.

Para cumplir con lo anterior, se construyeron asentamientos con los servicios mínimos indispensables de salud, vivienda, educación, vías de acceso, agua potable, etc. en un nivel equiparable a aquel que dispone la población mexicana vecina.

Paralelamente, se inició el desarrollo de los productos agrícolas, pecuarios, artesanales y de trabajo asalariado a fin de lograr en el menor lapso posible la autosuficiencia económica de esa población.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) a petición del ACNUR es el que aporta los alimentos necesarios, aquí es importante señalar que mientras en otras partes del mundo se mantiene a la población durante largos periodos a base de comida enlatada o deshidratada, en México se tomó la decisión humanitaria de proporcionar alimentos frescos, conteniendo ésta un rango muy variado de alimentos como carne fresca, verduras y frutas.

En 1985, fueron establecidos los asentamientos de Maya Tecúm y Quetzal Edzná en Campeche y Los Lirios y Maya Balam en Quintana Roo, con la infraestructura y servicios básicos para beneficio de una población de 18,500 personas. A su vez, fueron puestos a disposición de los refugiados para uso agrícola, más de 2,000 hectáreas compradas con fondos aportados por la comunidad internacional, de las cuales 9,000 se incorporaron en 1987, a través de un fideicomiso de

⁸¹ Los Refugiados Guatemaltecos en México....., op. cit., p. 7.

garantía y administración cuyo fiduciario fue Banca Serfín⁸².

Para la planeación e implementación de los proyectos productivos, se integraron equipos técnicos en coordinación con las delegaciones estatales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y otras dependencias de los gobiernos de los Estados. En 1985, los refugiados lograron obtener sus primeras cosechas de granos básicos con los que cubrieron más del 50% de sus necesidades. En 1986 hubo sequía, por lo que las pérdidas afectaron los resultados de ese año. En 1987/1988 las cosechas no sólo cubrieron en un 100% las necesidades de consumo en granos, sino que además lograron obtener excedentes.

Se debe mencionar que desde 1984, se venía planificando un "Programa Multianual para la Autosuficiencia e Integración de los Refugiados Guatemaltecos" (en adelante denominado Plan Multianual). Este plan fue presentado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (en lo subsiguiente denominada CIREFCA), recibiendo el apoyo financiero de la Comunidad Europea y de los gobiernos de España, Alemania, Finlandia, Noruega y Suecia para su ejecución. El objetivo del Plan Multianual era como su nombre lo indica lograr la autosuficiencia económica de los refugiados guatemaltecos de Campeche y Quintana Roo, la duración de este plan sería de tres años de 1989 a 1992.

Sobre este punto es necesario detenerse a mencionar los trabajos realizados por CIREFCA, desde su primera reunión que se llevó a cabo en mayo de 1989 en la ciudad de Guatemala. En esta conferencia participaron los gobiernos de Belice, Costa

82 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Documento de los Estados Unidos Mexicanos", Diagnóstico, Estrategia y Propuestas de Proyecto", Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1989, p. 4.

Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, países cooperantes, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y agencias del Sistema de las Naciones Unidas. CIREFCA se constituyó como un instrumento orientado a cooperar con los gobiernos centroamericanos, Belice y México en la atención de la problemática de los desarraigados, víctimas de los conflictos registrados en Centroamérica durante la década de los 80's. CIREFCA tendrá una duración de cinco años de 1989 a 1994. Dentro de CIREFCA se propició la creación de los Comités de Seguimiento, los cuales evaluarán la aplicación de los planes de acción y coordinarán las actividades de apoyo adicionales. Se crearon asimismo, Grupos de Apoyo, los cuales tendrán por objeto llevar a cabo consultas periódicas para el seguimiento, promoción y movilización de apoyo y recursos⁸³. La creación de CIREFCA fue gracias principalmente a ACNUR que fue (y es) el que más la impulso y la auspicio.

La importancia de CIREFCA es que surgió como una propuesta para el financiamiento de proyectos encaminados a resolver los problemas de autosuficiencia e integración de refugiados y retornados; logró el diálogo entre los países de la región expulsores y asilantes; contribuyó en cierta medida a las pláticas de paz en la región y no hay país de la región centroamericana que no haya experimentado algún avance en su legislación con respecto a la situación jurídica de los refugiados.

El Plan Multianual para Campeche y Quintana Roo tenía como objetivos:

- a) Satisfacer las necesidades básicas de los refugiados

⁸³ 20 Preguntas y Respuestas de CIREFCA, publicado por la Unidad Conjunta de ACNUR/PNUD de apoyo a CIREFCA, San José, Costa Rica, 1993, p. 2.

guatemaltecos, en términos de alimentación, artículos domésticos, agua, energía, salud, educación vivienda, infraestructura e insumos para las actividades agropecuarias.

- b) Generar un nivel de empleo por jefe de familia de mínimo 250 y máximo 300 días anuales, que serán la suma del trabajo agrícola dentro del asentamiento (promedio de 225 días) y de la venta de su fuerza de trabajo fuera de los poblados (promedio de 50 días).
- c) Generar un ingreso anual neto por familia equivalente a por lo menos el salario mínimo rural (2,412,000 pesos mexicanos anuales, a noviembre de 1988, y, de ser posible, superior en un 20% a esta cifra.
- d) Lograr un nivel de vida equivalente al de los campesinos mexicanos de la región circunvecina, medido en términos de ingreso, empleo y acceso a los servicios⁸⁴.

Asimismo, el Programa Multianual se dividía en tres componentes clasificados de la siguiente manera:

Componente I: Desarrollo Económico

Subprogramas

- Desarrollo Agropecuario y Forestal
- Comercialización
- Asistencia Técnica y Apoyo a la Producción

Componente II: Desarrollo Social y Cultural

Subprogramas - Educación

⁸⁴ CIREFCA, "Documento de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., p. 13.

- Salud
- Desarrollo Cultural
- Asistencia Jurídica y Apoyo de la Autogestión

Componente III: Desarrollo Físico Espacial

- Subprogramas
- Infraestructura de Vivienda, Educación, Salud y Servicios Comunes
 - Infraestructura Hidráulica y Electricidad
 - Infraestructura Vial
 - Mantenimiento de Infraestructura⁸⁵.

Dentro de los proyectos diseñados para aumentar el trabajo asalariado (con fondos conseguidos por ACNUR) vale la pena mencionar, por su originalidad y eficacia, el relativo al rescate de las ruinas arqueológicas de Edzná, en Campeche y Oxtanah en Quintana Roo. Bajo la dirección de arqueólogos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), donde se hicieron trabajos de limpia, exploración, excavación, rescate y reconstrucción de zonas arqueológicas mayas. El propósito de estos trabajos es lograr la integración de las ruinas de Edzná al circuito maya en la Península de Yucatán en un nivel equivalente a los grandes conjuntos de Kobá, Uxmal y Chichen Itzá.

Cabe mencionar que el Plan Multianual perseguía que la población refugiada no quedara marginada, sino más bien se integrara a las sociedades campechana y quintanarroense, respectivamente, sin que ello se tradujera en la pérdida de sus tradiciones y sus principales rasgos que conforman su

⁸⁵ Ibid., p. 14.

identidad cultural.

Este Plan Multianual fue evaluado en 1989 por un Comité Nacional de Coordinación y Seguimiento el cual era presidido por el Secretario de Gobernación con la participación de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, así como de la ya desaparecida Secretaría de Planificación y Presupuesto a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), junto con un Comité de Coordinación integrado por COMAR, ACNUR y el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dicho comité era el encargado de presentar los informes sobre el desarrollo de los proyectos a los países donantes y las organizaciones internacionales colaboradoras, en el contexto de CIREFCA.

Para verificar cuales habian sido los resultados de la aplicación del Plan Multianual, una misión del Programa Mundial de Alimentos (PMA), una misión de evaluación conjunta de la Comisión Europea y el ACNUR visitaron Campeche y Quintana Roo, llegando a la conclusión que los objetivos se habian cumplido y que en Campeche el nivel de autosuficiencia logrado por los refugiados guatemaltecos supera el de la mera supervivencia y en algunos sectores es comparable o incluso mejor que el de la población mexicana circundante.

Esta misión llegó a las siguientes conclusiones:

En el sector Educación, la participación de la comunidad ha sido ejemplar con una asistencia aproximada del 80% de la población escolar, entre los 5 y 14 años.

Los asentamientos de refugiados cuentan con una infraestructura educacional bien desarrollada. Cada asentamiento cuenta con una escuela primaria y aulas de pre-escolar. En Maya-Balam, un grupo de telesecundaria cumplirá con el programa correspondiente a fin de ese ciclo escolar.

El programa apoya, a través de becas, a 41 estudiantes que asisten a la escuela secundaria; alumnos de Quetzal Edzná que han sobresalido académicamente.

En 1989, gracias a un convenio que se realizó a nivel central COMAR-SEP se van a certificar los estudios de los niños guatemaltecos. En octubre de 1991, se firmó otro acuerdo entre COMAR y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para que los refugiados que inicien, continúen o concluyan la escuela primaria y secundaria y sean mayores de 15 años, o la población entre 10 y 14 años que no este inscrita en el sistema escolarizado, logren su validación oficial a través del sistema de primaria/secundaria intensiva.

En el sector Salud, la población refugiada mantiene un nivel de asistencia comparable o superior a la población mexicana en los poblados vecinos.

Cada asentamiento tiene una clínica en las que, personal del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporcionan cuidados médicos de primer nivel. La atención de segundo y tercer nivel se recibe en hospitales de Campeche y Mérida.

En el sector Producción, los refugiados han alcanzado importantes progresos en granos básicos (maíz y frijol) así como en la producción de diferentes frutas (mango, naranja, sandía, cacahuete) y flor de jamaica para el mercado local y regional⁸⁶.

En ambos estados, los refugiados van manejando en forma exitosa al sistema de riego, cubriendo más tierras agrícolas e incorporando a más socios en el proyecto.

En el aspecto ganadero, se mantienen en desarrollo hatos (lugares para la cría de ganado) en los nuevos poblados de Kesté y Los Laureles -en Campeche- y Maya Balám y Kuchumatán, en Quintana Roo.

⁸⁶ Situación y Perspectiva del Programa Multianual en Campeche y Quintana Roo, realizado por la misión de evaluación de la Comunidad Europea así como del equipo de alto nivel del Programa Mundial de Alimentos, ACNUR, marzo de 1993, p. 1.

No obstante, las limitaciones impuestas por la forma migratoria de No Inmigrante Visitante FM3 (para saber más de esta forma migratoria, vid. infra. capítulo 3), que restringe el movimiento de los refugiados, éstos han podido obtener importantes ingresos por su trabajo en el mercado laboral local y regional, sobre todo en las áreas agrícola, construcción y servicios.

Aún cuando no se haya logrado una respuesta jurídica hacia la integración en el contexto individual y comunitario (los refugiados y sus asentamientos) desde una perspectiva real y práctica, los refugiados se encuentran inmersos en el desarrollo socio-productivo en cada Estado.

En todas las actividades antes descritas, la participación de la mujer ha sido evidente dentro del contexto organizativo y productivo. En este último, se destaca la Empresa Campesina Primavera que se dedica al cultivo de frutales y el grupo de mujeres Nueva Guatemala que desarrolla un proyecto avícola en Maya Tecúm⁸⁷.

Dentro del marco de refuerzo a la autosuficiencia e integración de la comunidad refugiada, se ha puesto en marcha un proyecto de capacitación en cada Estado con el apoyo financiero del gobierno finlandés, en Quintana Roo, y la Comunidad Europea, en Campeche.

Diversos programas de educación técnica y productivos se han desarrollado en Campeche. En el área de Salud: Asistentes Rurales, Odontología, Riego Reproductivo y Planificación Familiar, Atención Integral de la Salud y Primeros Auxilios. En el área de Servicios Comunitarios: Manejo de Equipo de video. En Educación: Alfabetización, Primaria y Secundaria Abiertas. En producción: Apicultura, Técnicas de Cultivo de Temporal, Técnicas de Cultivo bajo Riego, Cosecha y Cuidados Post-Cosecha de Frutales, Avicultura, Ganadería, Porcicultura, Almacenaje y Conservación de Semillas, Operación,

⁸⁷ Ibid., p. 2.

Mantenimiento y Reparación de Equipo de Bombeo. En generación de Ingresos: Corte y Confección, Mecánica y Electricidad.

En Quintana Roo, se han impartido cursos e implementado proyectos de fertilización, sistemas de riego, injertos, control de plagas y enfermedades animales y vegetales. En el sector Salud, se ha dado formación a 25 promotores de cuidados de primer nivel. En generación de Ingresos, Panadería y Bordado.

En todos ellos se cuenta con la participación de los refugiados y la comunidad así como también de instituciones del ramo.

Esta Comisión concluyó: que con este apoyo puede decirse que el ayudar a los refugiados a ayudarse a sí mismos no es sólo un lema sino una realidad concreta, la cual se expresa por la existencia de una comunidad refugiada interesada en su desarrollo autosostenido⁸⁸.

El Plan Multianual preveía que durante su existencia, se iba a dar una transferencia paulatina de los servicios tanto a organismos internacionales del Estado (federal, estatal y municipal) como a los mismos refugiados. Esto se consiguió en muchos sectores pero no en lo que respecta a la esfera de la infraestructura, los sistemas de crédito y a la asistencia técnica. Por lo que para complementar las actividades del Plan Multianual, y así promover una verdadera autosuficiencia, el gobierno mexicano presentó una solicitud de financiamiento adicional. Estos fondos tienen como objetivo principal consolidar la transferencia de servicios a entidades municipales, estatales y federales, así, como la supervisión y asistencia técnica adicional. Se preveen otras actividades de capacitación en áreas productivas, crediticias, y que conozcan el marco jurídico nacional y local.

⁸⁸ Ibid., páginas 1-3.

Es así que para el año 1994, los objetivos principales para Campeche y Quintana Roo serán:

- 1) Reforzar la capacitación en áreas de producción, comercialización y crédito, tanto para aquellos que decidan retornar como para los que permanezcan en el país.
- 2) Avanzar de manera concreta en el proceso de transferencia a las autoridades concernidas, de la responsabilidad relativa a los servicios básicos, como agua, electricidad, educación y salud.
- 3) Impulsar pequeños proyectos de integración microregional, que en marco de CIREFCA, estrechen los vínculos existentes entre las comunidades de refugiados y los ejidos o comunidades mexicanas circunvecinas.
- 4) Mejorar el sistema de crédito, buscando las opciones más realistas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los refugiados.
- 5) Integrar recursos a los planes nacionales y regionales de desarrollo a través de la consolidación de los vínculos establecidos con diversas instituciones mexicanas federales o laborales⁸⁹.

Cabe señalar que el Programa Multianual facilitará la integración local de los refugiados sin impedir la repatriación voluntaria, con lo cual se podrá evitar la contradicción entre la integración local y la repatriación.

En Chiapas, como ya se mencionó, se atienden a 23,592 refugiados que se encuentran en 124 campamentos esparcidos en seis municipios: La Trinitaria, Frontera Comalapa, Amatenango

⁸⁹ IV Reunión Cuatripartita de Concertación COMAR-ACNUR-ONG'S-Refugiados, "Ponencia ACNUR", Campeche, 25,26,27 de octubre de 1993, p. 3.

de la Frontera, Bellavista del Norte, La Independencia y Las Margaritas. Casi el 75% de los refugiados están dispersos en tierras pertenecientes a comunidades rurales mexicanas, mientras que el 25% restante están asentados en propiedades mexicanas privadas⁹⁰.

En un principio, sólo se brindaban programas de asistencia que incluían inversiones básicas en las esferas del abastecimiento de agua, servicios sanitarios y de nutrición, la enseñanza y el desarrollo de infraestructuras, que fueron implementados en los campamentos, por la COMAR con el apoyo del ACNUR, de la comunidad internacional, de la iglesia católica y las organizaciones no gubernamentales que aliviaron parcialmente la situación de extrema pobreza de los refugiados guatemaltecos en Chiapas.

Pero las condiciones de vida empeoraban a causa de la creciente escasez de leña, agua potable, así como por el desgaste natural de una infraestructura envejecida, además la reinstalación espontánea (un ejemplo es que se han dado casos en que surgen problemas entre los propietarios de los lugares donde estaban asentados los refugiados y los dueños enojados los corren de su propiedad), hicieron más difícil la distribución de asistencia.

Por lo que en 1989, la COMAR inició la revisión profunda de la situación precaria de los refugiados asentados en Chiapas. De esta manera, esbozó en CIREFCA algunos elementos a considerar para un programa realista en ese estado, sin presionar a los refugiados a la reubicación en Campeche y Quintana Roo. Un año después, en la Primera Reunión

⁹⁰ Refugiados Guatemaltecos en Chiapas, documento elaborado por la suboficina de ACNUR en Comitán, Chiapas, 4 de marzo de 1992, p. 2.

Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, presentó el proyecto titulado "Promoción de Actividades Generadoras de Ingreso para los Refugiados Guatemaltecos en Chiapas".

Este proyecto es generosamente financiado por la Comunidad Europea y Suecia. Los gobiernos de Japón y España (a través del Gobierno Autónomo del País Vasco) también han contribuido en especie y financieramente a la asistencia brindada a estos refugiados.

Se pretende que este plan cumpla los siguientes objetivos:

- 1) Crear oportunidades de trabajo, especialmente a través de proyectos de generación de empleos que permitan a los refugiados avanzar hacia el proceso de autosuficiencia;
- 2) Proveer un beneficio indirecto a los nacionales residentes en las áreas de más alta concentración de población refugiada;
- 3) Utilizar los programas y la experiencia de las instituciones gubernamentales que ejecutan programas similares en la región, mejorando así la coordinación total de esas actividades;
- 4) Mejorar la infraestructura de algunos campamentos de refugiados en Chiapas, especialmente los de más alta concentración de población;
- 5) Empezar el establecimiento de asentamientos de refugiados en la región⁹¹.

Los objetivos planteados por el mencionado programa se han ido ejecutando a través de los siguientes subproyectos:

⁹¹ Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, realizada en Nueva York entre el 27 y el 28 de junio de 1990, "Resumen del Documento Oficial de México", p. 2.

1. Generación de ingresos a través del empleo.
 - a. Parque Nacional de Lagos de Montebello.
 - b. Caminos.
 - c. Sitio Arqueológico El Lagartero.

2. Producción para el consumo.
 - a. Producción agrícola.
 - b. Ganadería de carne para el consumo.

3. Construcción y mejoras de infraestructura.
 - a. Construcción de nuevos asentamientos.
 - b. Construcción y reparación de infraestructura⁹².

Asimismo, surgió la política que se conoce como "asiento seguro". La política de asiento seguro, sería aquél lugar en donde los refugiados pueden realizar todas las inversiones, tanto de vivienda como de proyectos de traspas, sin temor de ser obligados a mudarse constantemente, y allí donde las instituciones tengan la seguridad de que sus inversiones están garantizadas. Este programa busca también eliminar la causa principal de la indefensión de los refugiados guatemaltecos: el problema de las tierras:

Para el programa de "asiento seguro" se han establecido las siguientes bases técnicas:

- 1- El reacomodo para el programa se hará siempre en plena concertación con los propios refugiados, respetando su voluntad y sus propuestas de lugares y predios a adquirir.
- 2- Las tierras necesarias serán compradas a través de las instituciones, sea la COMAR o cualquier organización no gubernamental (ONG), en cuyo caso se deberá recurrir a la figura del fideicomiso, ya establecido

⁹² Ibid., páginas 5 y 6.

- para Campeche y Quintana Roo, en la que quedaría el Banco como fiduciario, la COMAR o las ONG's como fideicomitantes y los refugiados como fideicomisarios.
- 3- El lugar geográfico debe estar dentro del Estado de Chiapas, en los municipios donde se encuentran hoy asentados los campamentos, excepto en aquellos en donde no se esté respetando la distancia mayor de 10 kilómetros respecto de la línea fronteriza.
 - 4- El tamaño del solar por familia debe ser no menor de 1,000 metros cuadrados y no mayor de 1,500 metros cuadrados, para garantizar espacio suficiente para vivienda y traspatio para ganadería menor y huerto familiar.
 - 5- Debe considerarse como estrategia, a consecución de tierras para asiento seguro de manera gradual y por etapas, delineando cuatro criterios: a) campamentos ya con problemas con los propietarios o ejidatarios; b) los campamentos muy cercanos a la frontera; c) Realizar un diagnóstico de la situación del resto de los campamentos, a fin de esclarecer qué otros campamentos podrían eventualmente incluirse en una etapa futura dentro del programa de adquisición de tierras para asiento seguro; y d) dejar de lado a los campamentos ubicados en terrenos de propiedad de entidades vinculadas a la Iglesia.
 - 6- Aunque los predios a comprar no serán terrenos agrícolas, deben tener características aceptables para vivienda a) disponibilidad de fuentes de agua o la posibilidad de obtención de agua mediante perforación de pozos; b) tener caminos de acceso; y, c) estar exento de posibles inundaciones.
 - 7- Debe considerarse la existencia de una reserva forestal dentro del predio tomando en cuenta el consumo de leña por familia y estructurar un plan de manejo forestal mediante reforestación con especies de

rápido crecimiento para obtención de leña, así como ir generando conciencia del uso de fuentes alternativas energéticas o tecnológicas ahorradoras de leña, como estufas de gas, petróleo y apoyar el establecimiento de talleres de herrería para la fabricación de estufas.

- 8- Debe ser ubicado con el fin de brindar mejores condiciones en la prestación de los servicios de salud y educación⁹³.

Para el seguimiento de las actividades de este plan, se constituyó un Grupo de Apoyo que incluyó a los representantes de los donantes más importantes: la Comunidad Europea y Suecia y a nivel nacional está el Comité Nacional de Coordinación y Seguimiento que es el mismo que se formó para Campeche y Quintana Roo.

Con lo acordado en este plan, se han creado dos nuevos poblados: La Libertad y Gracias a Dios, planificados por la COMAR, en estos asentamientos se han tomado medidas preventivas contra el cólera; la construcción de letrinas familiares y la distribución de productos de limpieza; además, se pretende beneficiar a los refugiados mediante la construcción de tres poblados más: San José, Flor del Río y Africa, mientras que en los demás campamentos se continuó ejecutando el programa de apoyo a la autosuficiencia.

En el campo de la salud, la atención primaria es provista por casas de salud ubicadas en la mayoría de los campamentos en donde promotores de salud y parteras son supervisados por personal médico de tres instituciones del Estado (Instituto

⁹³ El Programa de Asiento Seguro de Chiapas, Documento elaborado por la Suboficina de Chiapas de la Representación del ACNUR en México, México, 1991, páginas 1-3.

Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Nutrición y Servicios Coordinados de Salud). La COMAR ha establecido un convenio con el Hospital de Comitán para que los refugiados que recurran al mismo, reciban atención médica de segundo y tercer nivel.

En cuanto al desarrollo de los objetivos del trabajo asalariado, el gobierno mexicano como primer paso, decidió cambiar el estatuto legal de los refugiados de FM8 a FM3 (este punto se examinará con más detalle en el siguiente inciso), otorgándoles el derecho al trabajo asalariado legal fuera de sus campamentos, dentro de los límites del municipio de su residencia. Los refugiados no tenían permiso legal para trabajar; sin embargo, ellos desarrollan algunos trabajos en los ejidos de la zona como jornaleros estacionarios, desmantelando el campo o sembrando, o en la zafra recibiendo a cambio de su trabajo una pequeña parte de la cosecha o un jornal muy bajo.

El programa de reforestación en Chiapas ha sido uno de los logros más importantes, ya que es el este proyecto ha generado ingresos a los refugiados. Iniciado en abril de 1990, el programa ha establecido 3 viveros; se han producido más de 4.3 millones de plantas, con las cuales se han reforestado más de 3,000 hectáreas⁹⁴.

Este programa de reforestación ha funcionado mediante una eficaz coordinación entre instituciones federales, estatales y municipales, los distintos comisariados ejidales y las comunidades de refugiados.

⁹⁴ Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Tercer Informe de Avance de la Ejecución del Plan de Acción Concertado", p. 26.

Completando las actividades de reforestación antes mencionadas, se ha ejecutado un proyecto de saneamiento del Parque Nacional Lagos de Montebello, en el cual se había detectado que el bosque de este parque había sido atacado por un parásito descortezador que amenazaba seriamente la ecología de la región, por lo que se han realizado trabajos para contribuir a contrarrestar esa plaga, derribando árboles afectados; procediendo al descortezamiento de los árboles plagados, control de desperdicios, apilamiento de fustes, punta y rama no aprovechables y reparación de terreno.

En total, las actividades de viveros, reforestación y saneamiento han brindado trabajo asalariado a un promedio de 100 refugiados cada mes y estos proyectos han sido financiados por Noruega, Suecia y la Comunidad Europea⁹⁵.

También se han apoyado iniciativas de refugiados de actividades en pequeña escala de producción agrícola, empresas comerciales, productivas, cría de ganado y piscicultura, además de que se han realizado obras de reparación y mantenimiento para mejorar el acceso a los campamentos en Chiapas.

En el sector educativo se matricularon a 4,846 niños de los campamentos de refugiados en el ciclo de enseñanza primaria 1992-1993, y las clases fueron impartidas por 148 promotores de refugiados, en tanto que otros 310 niños asistieron a clases de nivel primario en escuelas mexicanas. Un total de 231 alumnos se matriculó en el ciclo de educación secundaria 1992-1993. Cada alumno recibió un paquete con útiles y manuales escolares. Bajo la orientación general de maestros mexicanos, los promotores educacionales refugiados impartieron clases de alfabetización a 363 personas. Por

⁹⁵ Ibid.

iniciativa de algunos refugiados se organizaron cuatro talleres en los que 48 mujeres fueron formadas como alfabetizadoras y se impartían cursos de alfabetización a unas 600 mujeres. Unos 700 niños de 5 a 7 años asistieron a clases de nivel preescolar impartidas por 100 promotores refugiados⁹⁶.

Asimismo, la Universidad Autónoma de Chiapas en 1984 integró el primer texto específicamente para refugiados, denominado "El Compañero" que fue dirigido para la población adulta y la Dirección de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) coordina la elaboración de los contenidos de los libros de texto monográficos sobre Guatemala, en las que se involucran, promotores, refugiados y personal especializado. El libro de texto estará dirigido a los alumnos de segundo a cuarto año de primaria⁹⁷.

La capacitación en Chiapas se ha dado a través de dos programas: un proyecto de generación de ingresos que conlleva aprendizaje por la misma experiencia: reforestación, protección de fuentes de agua y bombas para pozos profundos, construcción de viviendas y letrinas.

El segundo programa está dirigido a capacitar a las mujeres refugiadas para mejorar sus oportunidades para participar en los proyectos de producción y crédito. Este programa contempla las siguientes áreas: alfabetización, derechos de la mujer, salud reproductiva, mejoramientos en

⁹⁶ Actividades del ACNUR Financiados con Fondos Voluntarios, "Informe correspondiente a 1992-1993 y proyecto de presupuesto para 1994", Parte IV: América Latina y el Caribe, ACNUR, Ginebra, agosto de 1993, p. 40.

⁹⁷ Hernández Castillo, Rosalva et. al., La Experiencia de Refugio en Chiapas, Nuevas Relaciones en la Frontera Sur Mexicana, p. 121.

salud y nutrición y administración y diseño de proyectos.

Para 1994, los objetivos principales serán:

- Reforzar los pequeños logros realizados, en áreas como: las actividades generadoras de ingresos y la protección de los bosques en Chiapas; el sistema de crédito; la capacitación; la participación de la población en la realización de los proyectos.
- En el sector salud, principalmente en lo que se refiere a salud comunitaria, se debe consolidar la coordinación que se ha establecido con instituciones estatales, los organismos no gubernamentales y la COMAR.
- Y se deben redoblar esfuerzos en favor del proyecto de la mujer, con miras a asegurar que este continúe y genere mucho más⁹⁸.

Finalmente, podemos decir que la aplicación de estos proyectos implantados por México y ACNUR han logrado que este proyecto se coloque a la vanguardia del tratamiento de refugiados rurales y estos proyectos podrían constituirse en modelo para el tratamiento de los flujos masivos en otras partes del mundo, ya que se han aplicado proyectos en una población tan numerosa y heterogénea, logrando la casi total autosuficiencia de los refugiados. Adoptando entre otros, programas que vinculan a la vez la acción humanitaria con la protección al medio ambiente. Con ello, México ha sido el país pionero en resolver la ecuación refugiados y ecología, además de que con estos proyectos no sólo se ha visto beneficiada la población refugiada, sino también la población local y los refugiados en México han encontrado las condiciones básicas en términos de educación, salud, capacitación y obras de infraestructura, elementos que les serán de gran utilidad

⁹⁸ IV Reunión cuatripartita, "Ponencia ACNUR"....., op. cit., p. 4.

cuando retornen y quieran reincorporarse en las comunidades de su país de origen.

Los resultados de estos proyectos son aún más sobresalientes si se les compara simplemente con otros proyectos de solución duraderas que se han implementando en países de América Central.

En lo que respecta al ACNUR, este ha comenzado un proceso de reducción gradual de su presencia, por lo que ha tenido que cambiar sus esferas prioritarias para que otros llenen su vacío, por lo que sus actividades se han enfocado a asesorar a las ramas ejecutiva y legislativa y a otras autoridades nacionales sobre la protección internación y el asilo; capacitar a los funcionarios públicos competentes y a las organizaciones no gubernamentales en derecho de los refugiados y reasentamiento; promover la incorporación de las necesidades de reasentamiento determinadas por el ACNUR a las prioridades y procedimientos nacionales de admisión; proporcionar información sobre los países en que se producen movimientos de refugiados a las autoridades de inmigración y a los funcionarios públicos competentes; prestar asesoramiento jurídico en materia de reasentamiento y repatriación en casos particulares de solicitantes de asilo y refugiados; y crear una mayor conciencia pública sobre las principales situaciones de refugiados en todo el mundo, como parte de la campaña de sensibilización del ACNUR para la recaudación de fondos del sector privado.

El papel de la COMAR ante esa retirada progresiva del ACNUR, es ir asumiendo poco a poco las labores de protección de los refugiados reconocidos por el gobierno mexicano y posiblemente vigilará el seguimiento de las solicitudes que sean presentadas ante Servicios Migratorios para la obtención de la categoría migratoria de refugiado. Así como también se

preveen que sus funciones vayan siendo asumidas por otras dependencias (federales y locales).

3.6. POLITICAS MIGRATORIAS DEL GOBIERNO MEXICANO.

La llegada masiva de los refugiados centroamericanos a territorio nacional, puso de manifiesto la carencia de la figura migratoria del refugio en la legislación interna y la necesidad inmediata de adhesión del gobierno mexicano a los instrumentos internacionales relativos al refugio como son la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

El hecho de que no existiera la figura del refugiado en nuestra legislación, implicó en un primer momento la expulsión de un número importante de guatemaltecos, principalmente, a su vez las autoridades migratorias no sabían cual era el trato legal que debían recibir los guatemaltecos.

El gobierno mexicano había adquirido compromisos internacionales previos que, indirectamente, tienen relación con el derecho de los perseguidos políticos a gozar de protección en otro país.

Tales instrumentos son en primera instancia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto de San José.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 14, hace alusión al asilo:

"En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos

opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas"⁹⁹.

En la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 27 también se señala que:

"Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales"¹⁰⁰.

Finalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José en su artículo 22, fracción 8 señala lo siguiente:

"En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social, o de opiniones políticas"¹⁰¹.

En la estructura legal de México se contenían por lo menos dos referencias al concepto de refugiado (aún cuando México no reconocía jurídicamente ese término), el Acuerdo Presidencial del 22 de julio de 1980 estableciendo COMAR, y el Decreto Presidencial del 5 de octubre de 1982, aprobando el

⁹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados, ACNUR, Ginebra, 1984, páginas 1-3.

¹⁰⁰ Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, Recopilación de Instrumentos Internacionales, ACNUR, páginas 56-62.

¹⁰¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los refugiados, ACNUR, p. 70.

Acuerdo de sede entre el gobierno de México y el ACNUR.

México no reconocía jurídicamente a ningún refugiado, sin embargo, aceptaba la existencia de aquellos que han sido reconocidos bajo el mandato de ACNUR y la única manera en que un refugiado pudiera obtener su legal estancia en el país, era que fuera reconocido por el ACNUR y así optaba por ciertas calidades migratorias que no tenían nada que ver con su situación de refugiado.

A los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo los dotaron de las siguientes formas migratorias:

La calidad migratoria de No Inmigrante Visitante, con documento migratorio FM3, concendido para dedicarse a alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta.

La calidad migratoria de No Inmigrante Visitante, con documento FM3 como Dependiente Familiar, para que viva bajo la dependencia económica de su cónyuge o pariente consanguíneo.

La calidad migratoria de No Inmigrante Estudiante, con documento migratorio FM9, para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporadas o con autorización oficial.

La calidad migratoria de No Inmigrante Estudiante, con documento migratorio FM9, como Dependiente Familiar, para que viva bajo la dependencia económica de su cónyuge o pariente consanguíneo que se encuentre legalmente en el país¹⁰².

En Chiapas se les había dotado de la siguiente forma migratoria:

La calidad migratoria de Visitantes Locales, con

¹⁰² Castilla Reingten, Marco, Análisis de la Evolución del Marco Jurídico para la Protección del Refugiado en México, páginas 13-16.

documento migratorio FM8, esta calidad se aplica a los extranjeros que visitan puertos marítimos o ciudades fronterizas. Esta calidad no permite a su poseedor adentrarse al interior del país, pues su objeto es solamente visitar "las poblaciones fronterizas, tampoco habilita legalmente a los refugiados a desempeñar empleo remunerado"¹⁰³. Pero el problema principal que tenían los refugiados con esta forma migratoria FM8, era que no podían celebrar actos del estado civil. Pero a partir de 1989, esta política cambia y se les dota de la forma migratoria FM3.

Pero los refugiados ya van a contar con una nueva forma migratoria, puesto que en 1989 el gobierno anunció en una reunión de CIREFCA, que iba a mandar una iniciativa al Congreso para incluir la figura del refugiado. Esas reformas permitieron que la legislación mexicana adoptara como categoría migratoria una definición de "refugiado" muy cercana a la de la Declaración de Cartagena de 1984.

Esos cambios fueron al artículo 35 y al artículo 42 de la Ley General de Población.

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

Artículo 42, fracción VI.-"REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por

¹⁰³ Informe sobre la Situación Socio-Jurídica de los Refugiados Guatemaltecos en México, Estudio preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), programa de cooperación ACNUR-OEA, páginas 23, 24 y 28.

violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado"¹⁰⁴.

El nuevo reglamento de la Ley General de Población se publicó en agosto de 1992, y es su artículo 89 el encargado de regular los artículos 35 y 42 fracción VI referente a los refugiados.

Artículo 89.- REFUGIADO.- La admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42

¹⁰⁴ Ley General de Población reformada en 1990, artículos 35 y 42 fracción VI, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 17 de julio de 1990, páginas 5-6.

fracción VI de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

I.- 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 hayan perturbado gravemente el orden público, 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.

II.- 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.

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

IV.- 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.

V.- Todos los extranjeros admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) 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.

b) 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.

c) 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 haya autorizado, perderán sus derechos migratorios.

d) El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

e) La Secretaría podrá dispensar la sanción a que se hubiera hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria.

f) Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno o 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 la 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.

g) 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.

h) La estancia en el país bajo la condición de refugiado, no creará derechos de residencia.

i) Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcan los 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 acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley. El artículo 59 de la Ley establece la posibilidad del cambio de característica migratoria.

j) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un período máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento¹⁰⁵.

A raíz de esta reglamentación en 1994, la Dirección de Migración, el Registro Civil, la COMAR y ACNUR esperan documentar a todos los refugiados asentados en Campeche y Quintana Roo con la nueva fórmula migratoria FMR, esto se podría llevar una duración de seis u ocho meses. En Chiapas, se inició el 18 de octubre de 1993, el proceso de documentación con FMR y la actualización de actas de nacimiento de los niños nacidos en México¹⁰⁶.

Si bien esta reglamentación representa un adelanto en cuanto a la posición jurídica de los refugiados, también muestra los problemas prácticos que pueden surgir si no se llegan a dar los cambios dentro de la política interna propia de la Dirección General de Servicios Migratorios con respecto a los refugiados. Porque Servicios Migratorios no ha mostrado en ningún momento la intención de considerar el problema de los refugiados como un problema de derechos humanos. Los indocumentados detenidos en el proceso de trasmigración son considerados como delincuentes, y Servicios Migratorios los

¹⁰⁵ Reglamento de la Ley General de Población reformada en 1992, artículo 89, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, el 31 de agosto de 1992, páginas 3-5.

¹⁰⁶ IV Reunión Cuatripartita, "Ponencia ACNUR"...., op. cit., páginas 2 y 5.

remite a su país, o a la frontera con Guatemala, sin evaluar el peligro que corren, sin que tengan la mayor oportunidad de averiguaciones o juicio legal para determinar si tienen razones bien fundadas de temer la persecución o la violencia. Aquí es donde ACNUR trata de reforzar su posición dialogando diplomáticamente y dando a conocer los derechos que deben de tener los refugiados para que estas instituciones realicen realmente un trabajo serio y digno.

En cuanto a la adquisición de compromisos internacionales hacia los refugiados, el gobierno se ha mantenido al margen al no firmar la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. De entre las razones que pudieran existir para esa omisión se podrían mencionar las siguientes:

1.- En la Convención de 1951 se establece una Comisión para cuidar que las autoridades respeten los derechos de los refugiados, y en este sentido el gobierno mexicano no acepta control internacional en su política interna.

2.- La Constitución mexicana establece en su artículo 33, que los extranjeros pueden ser expulsados sin juicio previo a todo extranjero en el que se le permita presentar pruebas exculpatorias, ejercer el derecho de apelación y estar representado ante una autoridad competente, antes de decidir ser expulsado.

3.- El reconocimiento de los derechos y obligaciones de los refugiados obligaría a revisar algunas partes de la legislación interna.

4.- Por último, México tampoco ha querido firmar estos instrumentos por ser usado su territorio como trampolín de paso para llegar a Estados Unidos o Canadá.

En los primeros dos puntos, el gobierno tiene derecho a expresar sus reservas a la Convención, sobre lo que considerere atentatorio a su soberanía o legislación. Pero

hasta este momento no ha ofrecido una explicación convincente del por qué no se han ratificado dichos instrumentos.

Oficialmente se explica que el gobierno ha cumplido con el compromiso moral de recepción y ayuda a los refugiados que incluso ha realizado más acciones en favor de los refugiados que muchos de los países firmantes de la Convención entonces se declara que se hace innecesario adherirse a la Convención de 1951 o al Protocolo de 1967.

En el tercer punto relativo a reformar la legislación interna, la figura del refugiado fue incluida por decreto presidencial hasta 1990 y su reglamento dos años después.

El cuarto punto se refiere a que México no firma por que no quiere ser el "basurero de Estados Unidos", es decir que al firmar México estos instrumentos México se convertiría en país de primer asilo, y mucho personas llegarían pidiendo refugio con el único fin de que al obtener esta categoría pidieran reubicarse en Estados Unidos, sin embargo la política de Estados Unidos sería aceptar un número muy reducido de refugiados heredándole a México su problema de migración y con esto le heredaría también sus problemas económicos porque el gobierno mexicano tendría que fijar una suma considerable para ayudar a estas personas.

CAPITULO IV.

PROCESO DE REPATRIACION O "RETORNO".

Este capítulo versará sobre la solución por excelencia al problema de los refugiados, que es la "repatriación voluntaria".

Explicar el tema de la repatriación de los refugiados guatemaltecos es interesante, por poseer este características únicas que en ningún otro movimiento se han presentado. Específicamente, porque aquí han sido los mismos refugiados (contando con el apoyo de ACNUR) los que han luchado por obtener las mejores condiciones para su retorno, algo inusual, ya que siempre son los países de asilo, de origen y el ACNUR los que deciden las condiciones para las repatriaciones.

Es así que en esta parte se analizará el desarrollo del proceso de repatriación de los refugiados guatemaltecos. Pero antes es necesario precisar que estos refugiados hacen una diferenciación en cuanto a los términos de "repatriación" o "retorno".

Repatriación: lo utilizan para referirse al regreso de familias en forma individual, además a los refugiados no les gusta utilizar este término ya que dicen que no fue decisión de ellos abandonar su país por lo que nunca perdieron su patria.

Retorno: lo utilizan para referirse a su regreso

en forma colectiva bajo las condiciones que ellos mismos propusieron.

4.1. ORIGEN DE LAS COMISIONES PERMANENTES.

La presencia masiva de refugiados guatemaltecos en México constituye el testimonio vivo de que en Guatemala se cometieron y cometen violaciones graves a los derechos humanos. A su vez, esta presencia ha generado un desprestigio internacional hacia el régimen militar de Guatemala el cual ha aplicado la política contrainsurgente.

El gobierno guatemalteco a sabiendas de que una repatriación mejoraría su imagen a nivel internacional, comenzó en 1984 a sistematizar gestiones diplomáticas con México tendientes a lograr la repatriación. En ese año, el régimen del general Mejía Víctores planteó un programa que se resumía en cuatro puntos: 1) Entrar en contacto con los refugiados a través del trabajo concertado entre la Cruz Roja Guatemalteca, la COMAR y el ACNUR para explicarles directamente la versión del gobierno guatemalteco acerca de los cambios ocurridos en el país y las posibilidades de un retorno; 2) Hacerles saber a sus connacionales refugiados que en Guatemala se estaban construyendo Polos de Desarrollo¹⁰⁷ dotados de todos los servicios y que los mismos estaban a disposición de todo aquel que quisiera repatriarse; 3) Una vez que los desplazados hubieran regresado al país, se permitiría la presencia internacional para que verificara las condiciones en que éstos se hubieran asentado, y 4) Debido a que el gobierno guatemalteco tenía fundadas sospechas de que grupos de refugiados pertenecían a la insurgencia, se aplicaría una

¹⁰⁷ Para saber que es un Polo de Desarrollo vid. supra., página 64.

amnistía política a todos ellos para garantizarles que no sufrirían ningún tipo de represalia al retornar a Guatemala¹⁰⁸.

Esta propuesta no recibió aceptación por parte de la mayoría de los refugiados porque no querían volver a Polos de Desarrollo o Aldeas Modelo sino que querían regresar a sus tierras; además, los refugiados decían que no regresarían a su país bajo una amnistía, porque sería como aceptar que han estado levantados en armas.

Independientemente de lo anterior, la mayoría de los refugiados decidió quedarse en México ante la primera expectativa real de repatriación, debido principalmente a la situación de violencia que seguía imperando en su país.

En 1985, se realizaron elecciones en Guatemala resultando electo como presidente el democristiano Marco Vinicio Cerezo Arévalo, primer civil en ocupar ese puesto luego de 15 años de gobiernos militares¹⁰⁹.

Después de las elecciones, el nuevo mandatario viajó a México, América Central, y los Estados Unidos para ratificar

¹⁰⁸ Declaraciones del Vicecanciller guatemalteco Marroquín Nájera al diario mexicano El Universal el 24 de febrero de 1985, citado en Hernández Castillo, Rosalva et. al., op. cit., página 67.

¹⁰⁹ Los militares decidieron entregar el poder presidencial a un civil por las siguientes razones: a) Los militares sintieron que la ocupación formal de la rama ejecutiva del gobierno ya no era necesaria para llevar a cabo sus planes, de hecho conllevaba costos políticos innecesarios; b) El ejército había asegurado su poder de tal manera que un gobierno civil no podría socavar el poder militar y, c) La presión internacional operó como un mecanismo de aceleración del proceso electoral.

su apoyo a los procesos de paz impulsados por el grupo Contadora, y gracias a ésto, logró para el 13 de marzo que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobara por unanimidad el proyecto de resolución en el que, si bien mantenía preocupación por la violencia en Guatemala, sacaba a ese país del punto 12 de su agenda de discusiones las "graves violaciones" a las garantías individuales¹¹⁰.

En este marco existía un clima favorable para que el Estado guatemalteco le diera continuidad y desarrollo a las gestiones que venía realizando con México, para tratar el asunto de los refugiados y su eventual repatriación, por lo que se incrementaron los contactos entre ambos.

En julio de 1986, el presidente Cerezo realizó su primera visita oficial a México, decidiendo crear bajo el acuerdo gubernativo no. 765.86 del 26 de septiembre, la Comisión Especial de Asistencia a los Repatriados (en lo subsiguiente se denominará por sus siglas CEAR), en la cual estarían representados los ministerios de la Defensa Nacional, Desarrollo Urbano y Rural, Gobernación y Relaciones Exteriores, con el propósito de atender el retorno de los refugiados guatemaltecos en el extranjero¹¹¹. A partir de entonces, la CEAR tomó a su cargo la recepción y documentación de los repatriados en la frontera y la asistencia material. El ACNUR estableció también una comisión encargada de monitorear las condiciones en que se daba la repatriación.

Una vez creada ésta, el presidente Cerezo formó una comitiva oficial de alto nivel integrada por su esposa la Lic.

¹¹⁰ Hernández Castillo, Rosalva et. al., op. cit., página 66.

¹¹¹ Informe sobre la Situación Socio-Jurídica....., op. cit., página 20.

Raquel Blandón de Cerezo, el ministro de Desarrollo, René de León Schlotter, la presidenta de la CEAR, Carmen Rosa de León y el diputado por el departamento de El Quiché, Silverio de León. Esta comisión fue enviada a visitar los campamentos de refugiados en México, con el objetivo de convencer a los refugiados de que ya existían las condiciones para su regreso.

Durante esta visita, los refugiados demostraron estar confusos y desorganizados en cuanto a cuales deberían ser el tipo de peticiones que deberían exigir al gobierno para aceptar su retorno. Es así que durante las reuniones que se hicieron con esa comitiva, los refugiados gritaban haciendo un sinnúmero de peticiones en desorden total. Pero en términos generales, los refugiados demandaban: a) El castigo a los militares que masacraron a sus familiares; b) La restitución de sus tierras en sus lugares de origen, y c) La seguridad de que no se verían obligados a participar en los programas contrainsurgentes del ejército, ni sometidos a controles militares¹¹².

La comitiva no aceptó dar solución a ninguna de estas tres exigencias básicas. Por otra parte, en Guatemala no se daban los cambios tan ansiosamente esperados por los refugiados en el sentido de que el retorno y el advenimiento de un gobierno civil no significó un proceso de desmilitarización en la vida política de Guatemala. Para ejemplificar esto, en mayo de 1986, el presidente Cerezo anunció que las Patrullas de Autodefensa Civil, los Polos de Desarrollo y las Coordinadoras Interinstitucionales, no desaparecerían sino, que serían sometidas a la coordinación

¹¹² Hernández Castillo, Rosalba et. al., La Experiencia....., op. cit., p.67.

del recién creado Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural¹¹³. Además, la llegada de un gobierno civil a Guatemala y la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de sacar de su agenda a Guatemala, propició que Estados Unidos reanudara su asistencia militar, pudiendo así el ejército guatemalteco, incrementar el número de sus efectivos. Por estas razones, los refugiados decidieron permanecer más tiempo en calidad de refugiados en México.

Cabe destacar que desde su llegada a México, los refugiados se caracterizaron por su gran capacidad organizativa, reuniéndose para trabajar primero en una etapa de autoconstrucción y después, para lograr condiciones dignas durante su estancia en México. Esta organización fue posible ya que un buen número de ellos llegaron con la experiencia de haber formado cooperativas en Guatemala¹¹⁴ y el objetivo de organizarse fue, primero, para trabajar en una etapa de autoconstrucción y emergencia, y segundo, para velar por la distribución de la asistencia que reciben y representar la opinión de los refugiados frente a los proyectos que la COMAR y el ACNUR diseñan¹¹⁵.

Asimismo, a partir de la negativa del gobierno de aceptar

¹¹³ Hernández Castillo, Rosalva et. al., La Experiencia....., op. cit., p. 69.

¹¹⁴ Los cooperativistas provienen de la región del Ixcán, región que fue colonizada en los años 70's por campesinos que emigraron de todas partes de Guatemala, organizándose con el propósito de adquirir o parcelar tierra. Estas cooperativas eran una población muy próspera en relación con el nivel general de la vida campesina en Guatemala, hasta que debido a la política contrainsurgente del gobierno, se ven obligados a abandonar sus tierras.

¹¹⁵ Para información más amplia sobre la organización de los refugiados en el refugio vid. supra., Informe de la Situación Socio-Jurídica....., en la nota (103), capítulo (3).

sus condiciones y al ver que la situación en Guatemala seguía igual y no se vislumbraba un pronto retorno, los refugiados decidieron generar una organización más eficiente en los ámbitos de representación, de la regulación normativa interna, de la colaboración y el intercambio con la población mexicana, de la administración del apoyo material pero lo más importante fue que se creó la Comisión de los Consejeros de los Refugiados, quienes se encargarían de estudiar las perspectivas para un posible retorno.

Mientras tanto, en la región centroamericana se daban procesos de negociación para pacificar esa área. Estas negociaciones culminaron con la firma por parte de los presidentes centroamericanos, de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II en agosto de 1987. En estos acuerdos los mandatarios se comprometían a "realizar urgentemente, en aquéllos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad, acciones de reconciliación nacional que permitan la participación popular, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático sobre bases de justicia, libertad y democracia".

En el punto 8 de los citados acuerdos, se incorporó por primera vez en la agenda de discusiones regionales, la cuestión de los refugiados y desplazados. En él se estableció que los gobiernos del área debían "atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo, y seguridad, así como facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación siempre y cuando sea de carácter voluntario y se

manifieste individualmente"¹¹⁶

A raíz de la firma de estos tratados, se creó en Guatemala el 5 de septiembre de 1987, la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), integrada por representantes del gobierno, la iglesia, los partidos políticos y personalidades notables par impulsar el llamado "Diálogo Nacional", con el fin de crear los espacios de participación y negociación entre los diversos sectores de la sociedad. En este marco fue posible también el primer encuentro en la historia del país entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Los refugiados en México, por su parte, enviaron en septiembre de ese mismo año, una carta a los mandatarios de América Central, en la que tras agradecer que se les hubiera tomado en cuenta durante la recién finalizada cumbre regional, solicitaban "participar en la discusión de cualquier solución que se le quiera dar al problema de nosotros los refugiados guatemaltecos en México. Sería injusto que se tomara una decisión sobre nosotros sin nuestra participación la cual se daría, por medio de representantes que nosotros nombraríamos"¹¹⁷.

En seguida, el pueblo refugiado se vió en la necesidad de crear una organización más eficiente para que fueran tomadas en cuenta sus propuestas y demandas para hacer cumplir

¹¹⁶ Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, firmado en la Ciudad de Guatemala el 7 de agosto de 1987, p. 9.

¹¹⁷ Carta de los Refugiados en los asentamientos de Quetzal Edzná y Maya Tecúm, Campeche dirigida a los presidentes centroamericanos, 22 de septiembre de 1987. Carta citada en el libro de Hernández Castillo Rosalva et al. La Experiencia, op. cit., p. 71.

satisfactoriamente los acuerdos adquiridos por el gobierno guatemalteco. Es así que decidieron deshacer la Comisión de los Consejos de los Refugiados para crear una nueva organización de carácter permanente, con nuevo nombre y nuevos miembros.

Por lo que a finales de 1987 y principios de 1988, la comunidad refugiada celebró asambleas generales para elegir a sus legítimos representantes ante las autoridades guatemaltecas, mexicanas, organizaciones internacionales y gobiernos del mundo, a fin de que ellos fueran portadores del sentir del pueblo refugiado ante dichos funcionarios, así como efectuar y participar en todo tipo de actividades que dieran a conocer la problemática de la población refugiada.

En estas asambleas democráticas, participaron como observadores, la COMAR, el ACNUR, instancias de solidaridad, agentes de migración y autoridades locales cercanas a la población refugiada.

Como resultado de esta serie de asambleas, surgieron las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (en lo subsiguiente se denominará por sus siglas CCPP), creadas con el objetivo de llevar adelante la lucha de los refugiados por un retorno voluntario, masivo y organizado a su patria Guatemala, según la idea, forma y condiciones que ellos quieran y no las que el gobierno y el ejército imponen.

Las CCPP quedaron integradas de la siguiente manera:

.ASAMBLEA GENERAL

.JUNTA DE REPRESENTANTES

.DELEGACIONES DE TRABAJO:

- Delegación de Finanzas.
- Comité de Proyectos.
- Delegación de la Tierra.

- Delegación de Relaciones Internacionales.
- Delegación de Diálogo Nacional.
- Delegación de Negociación¹¹⁸.

4.2. DESARROLLO Y PROBLEMÁTICA ENFRENTADA.

Con ese instrumento organizativo, los refugiados iniciaron un proceso de negociación con el gobierno guatemalteco para establecer las bases de su futuro retorno.

El negociar las condiciones de su retorno, es un derecho que tienen los refugiados ya que está establecido en la Declaración de los Derechos Humanos en su artículo 13 que dice:

1. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país y a regresar a su país;
2. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia, en el territorio de un Estado¹¹⁹.

Se supone que el gobierno de Guatemala tiene que respetarlos y cumplir con lo dispuesto en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados acerca de la repatriación voluntaria, ya que Guatemala es parte de esos instrumentos desde 1983, y porque el derecho internacional en Guatemala tiene preeminencia sobre

¹¹⁸ Los Refugiados Guatemaltecos en México y el Proceso de Retorno, documento de una ponencia presentada por las CCPP en Quetzaltenango, Guatemala, febrero 1993, p. 3

¹¹⁹ Declaración de los Derechos Humanos, op. cit., p. 2.

el derecho interno¹²⁰.

Ahora bien, para comprender mejor el proceso de negociación entre el gobierno guatemalteco y las CCEP, considero necesario mencionar brevemente, primero la situación en la que se encontraba Guatemala durante los años de 1987-1992 en los aspectos de derechos humanos y economía y segundo, el proceso de pacificación y situación general de los repatriados.

1. Economía: En Guatemala, a pesar de que en los últimos años la economía ha logrado índices de crecimiento positivos, 4.1% en 1989, 3.5% en 1990 y 4.5% en 1991¹²¹, no se ha logrado revertir el crecimiento de la miseria de más del 70%. Según datos de la ONU señalan que el 87.2% de los 9.3 millones de habitantes se encuentra en extrema pobreza de su población, ni el déficit creciente de la balanza comercial, la pérdida de inversiones productivas, la falta de formación de recursos humanos y la escasa planta industrial. El desempleo y subempleo alcanzan entre el 50% y 60% de la población económicamente activa, en el sector salud se calcula que existía un médico por cada 4,000 habitantes, mientras que en el campo se contaba con un médico por cada 23,000 habitantes. Además, sigue vigente una de las causas más profundas de la guerra: la enorme desigualdad en la distribución de las tierras donde el 1% de la población total cuenta

¹²⁰ Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados relativo a la Repatriación Voluntaria de los Refugiados Guatemaltecos, Guatemala, 13 de noviembre de 1991, páginas 1-7.

¹²¹ "Centroamérica sin México", Ideas de Excelsior, 7 de junio de 1991, s.n., p. 2.

aproximadamente con un 80% de tierra cultivable¹²².

2. Pláticas de Pacificación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El diálogo para la paz en Guatemala se inició (como ya se ha mencionado) en 1987, con base en el Acuerdo de Esquipulas II.

La URNG, después del Acuerdo de Paz, hizo una propuesta de negociación en la cual entre otras cosas, afirmó que para pacificar al país, se requería castigar a los culpables de violaciones a los derechos humanos, la disolución de las patrullas civiles, etc. La postura oficial ante la propuesta de diálogo fue que aún no existían condiciones para las negociaciones, pero si para conversaciones preliminares. Es así que la primera reunión preliminar se llevó a cabo en octubre de 1987 en Madrid, España, no produciéndose en esta ningún resultado concreto. Después de esta reunión preliminar tuvieron que pasar más de dos años (con dos intentos de golpes de Estado, dos leyes de amnistía, múltiples declaraciones de extrema derecha y cumbres) para llegar a compromisos que posibilitaran el inicio de negociaciones formales.

Del 26 de al 30 de marzo de 1990, se reunieron en la Ciudad de Oslo, Noruega, la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) con el total respaldo del ejército, del gobierno y de la URNG. En esta reunión se logró la elaboración de una agenda de doce puntos, uno de ellos se refería al reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.

¹²² Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Informe Preliminar, anexo 1988, Comité Pro-justicia y Paz en Guatemala. Informe publicado y elaborado con el apoyo y colaboración del Consejo Mundial de Iglesias Guatemaltecas, enero de 1989, p. 40.

El gobierno de Cerezo, sin embargo, mostró una voluntad mínima de negociación y el ejército presentó una negativa rotunda. De esta forma, a pesar de que se realizaron tres encuentros más, las pláticas tendieron a quedar estancadas y el proceso de paz no avanzó.

El gobierno civil de Jorge Serrano reinició las negociaciones con la voluntad fundamentalmente, de legitimar un proyecto nacional y recuperar el apoyo de la comunidad internacional. Para esto, presentó su Plan de Paz Total, el cual se contraponía a los compromisos ya adquiridos. La insurgencia hizo consideraciones a la propuesta y el gobierno y el ejército accedieron.

Durante 1991, las representaciones de la guerrilla y el gobierno se reunieron en múltiples ocasiones, firmando en abril, el "Acuerdo México", en el cual el gobierno y los rebeldes se comprometieron a buscar soluciones a las causas que generaron el conflicto armado.

La segunda reunión no logró avance alguno, siendo en la tercera donde se firmaron los "Acuerdos de Querétaro", este documento sentó posiciones comunes en torno a la democratización de Guatemala; asimismo, se hicieron entre otros pronunciamientos, la necesidad de que se reasentaran a las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado.

Pero los problemas empezaron después de la cuarta ronda de negociaciones ya que ésta, versó sobre uno de los temas más acuciantes en Guatemala: Los Derechos Humanos. Por ser este un punto con graves implicaciones tanto para el gobierno como para el ejército, se produjo un impasse en las negociaciones.

3. Derechos Humanos: Entre 1954 y 1986, Guatemala vivió bajo regímenes militares en un clima de terror y

violencia que costó la vida a cerca de 120,000 personas, ha dejado 250,000 muertos, detenta el triste récord de tener el mayor número de desapariciones (50 mil)¹²³, adquiriendo con esto la reputación de ser el peor violador de los derechos humanos en el Hemisferio Occidental.

La llegada de gobiernos civiles no pudo acabar con la violencia, es más, durante el gobierno de Cerezo, se justificó esta como un producto de la delincuencia común o de grupos de ultraderecha, queriendo desvincular al ejército para limpiar su nombre. Además, se continuó reprimiendo a cualquier organización popular, sindical y gremial por considerarlos como comunistas. Es así que durante la administración democristiana, el ejército siguió diseñando, orientando y ejecutando la política interna y externa, a seguir por medio de la administración civil.

En 1990, se realizaron elecciones bajo un clima de terror generalizado y en medio de masivas y selectivas violaciones a los derechos humanos. Al tomar el poder Jorge Serrano, afirmó que mejoraría la situación de los derechos humanos mediante enjuiciamientos y castigo sin importar quienes fueron. Pero todo quedó en palabras, nada en hechos, ya que la situación de los derechos humanos se fue agravando durante ese período, y sólo en 1992, la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala reportó que hubo más de 1500 casos de abusos de los derechos humanos¹²⁴.

4. Situación General de los Repatriados en Guatemala: De enero de 1984 a diciembre de 1992, la COMAR reportó que se

¹²³ Domínguez, Guillermo, et. al., op. cit., p. 87.

¹²⁴ Ruiz, Hiram, El Retorno, U. S., p. 11.

repatriaron un total de 8,892 personas¹²⁵. La situación de los repatriados era muy lamentable, ya que todo repatriado era obligado por el ejército, a pasar, antes de llegar a su lugar de destino, a la base militar más cercana, en la que llegaban a permanecer semanas o meses para ser registrados. Inclusive, se dieron casos de que durante ese proceso, desaparecieron algunos repatriados y tiempo después, encontraban sus cuerpos tirados¹²⁶.

El ejército era el que establecía, orientaba y supervisaba en forma directa o indirecta, la reubicación o reasentamiento de los repatriados (no dejándolos reasentarse en sus lugares de origen, alegando motivos de seguridad o políticos), dirigiendo en algunos casos su organización, producción, educación, salud y vida cultural sin derecho a la libre movilización y organización.

Por su parte, la Iglesia Guatemalteca en el Exilio (IGE) denunció que los repatriados habían sido obligados a participar en el proyecto contrainsurgente del gobierno; en las patrullas de Autodefensa Civil; construcción de infraestructura militar; en la vigilancia armada de objetivos puramente militares, guías de patrullas militares; ejecutando acciones de rastreo; participando en el robo y destrucción de siembras e incluso en ataque armados en contra de las Comunidades de la Población en Resistencia o enfrentamientos con la guerrilla, además, de haber sido sometidos a programas

¹²⁵ 12 años más con los Refugiados: COMAR, México, Documento elaborado por COMAR, 22 de abril de 1993, p. 7.

¹²⁶ Morales Miranda, Sara, Repatriación Voluntaria. Retorno Masivo e Integración. Alternativas Actuales de los Refugiados Guatemaltecos en México, México, abril de 1990, p. 14.

de reeducación ideológica y a entrenamiento militar¹²⁷.

En base a lo anterior, se puede afirmar que en Guatemala no existen las condiciones propicias para el retorno. Fue esta situación la que hizo que la población refugiada se viera en la necesidad de impulsar un complejo proceso de negociación en donde ellos mismos fueran los que organizados, lucharan por obtener condiciones que propiciaran lo más pronto posible su repatriación.

Fue en mayo de 1988, que en su esfuerzo por establecer el diálogo, las recién creadas CCEP, enviaron una propuesta de repatriación al presidente Cerezo, en la cual ya no se pedía el castigo a los militares responsables de la represión en sus aldeas, y en su lugar, se incluían cinco condiciones para el retorno:

1. Que se les reconociera el legítimo derecho que tienen sobre las tierras que se vieron obligados a abandonar por la presión del ejército.
2. Que se garantizara el derecho a organizarse y retornar.
3. Que se garantizara públicamente, de parte del gobierno guatemalteco, el principio de decidir el retorno libre e individual.
4. Que se les reubicara en sus tierras de origen, y se excluya de ellas la presencia del ejército.
5. Que se les permitiera regresar acompañados por delegaciones gubernamentales de otros países y de organismos no gubernamentales solidarios con

¹²⁷ Comunicado de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio sobre la Incorporación de los Repatriados Guatemaltecos al Proyecto Contrainsurgente del Gobierno, Documento de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, México, 31 de mayo de 1989, p. 3.

ellos¹²⁸.

Pero en ese período (septiembre de 1987 a abril de 1988), el ejército guatemalteco lanzó el más grande operativo militar contrainsurgente, conocido como "Ofensiva de Fin de Año", el cual se centró sobre los principales frentes insurgentes en varios departamentos y cuando se hizo pública la intensidad de los combates en las zonas de procedencia de la mayoría de los refugiados, la presidenta de la CEAR, manifestó que "a través de los bombardeos, que son acciones específicamente militares para limpiar las zonas de guerrilleros, el ejército de Guatemala está garantizando la repatriación de los refugiados¹²⁹. Por la situación de violencia los refugiados miembros de la Delegación Nacional, de las CCPP se vieron obligados a limitar su participación en las negociaciones políticas que se llevaban a cabo en Guatemala.

En las negociaciones para la repatriación jugó un papel fundamental la primera reunión de CIREFCA, ya que aprobó un documento sobre los "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia" a los mismos. En dicho documento, se definía a la repatriación voluntaria (como ya se ha mencionado) como la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, se reafirmaban los derechos fundamentales de los repatriados, como el derecho de seguridad, libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia y se definía el proceso de repatriación sobre el principio de la voluntariedad libremente

¹²⁸ Los Refugiados Guatemaltecos y los Derechos Humanos, Ponencia presentada por las CCPP en San Cristobal de las Casas, Chiapas, 26 y 27 de abril de 1990, p.3.

¹²⁹ Conferencia de Prensa ofrecida en Cancún por Carmen de León Escribano, 25 de mayo de 1988, México. Citado en el libro de Hernández Castillo, Rosalva, et. al., La Experiencia, op. cit., p. 73.

expresada. De manera individual, los países centroamericanos desarrollarían propuestas de proyectos para asistir a esos grupos dentro de su propia economía nacional y planes de desarrollo social.

En ese contexto, Guatemala inició un Diálogo Nacional, en el que participaron representantes de los refugiados en México. En el transcurso de las reuniones del Diálogo Nacional en 1989, los representantes de los refugiados presentaron otra propuesta esta vez de "seis puntos" (hay que hacer notar que los seis puntos se basaron en mucho sobre los puntos que la Declaración y Plan de Acción de Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos de CIREFCA identificó como integrales para la repatriación a lo largo de Centroamérica¹³⁰). Las CCPP presentaron los seis puntos como condiciones mínimas para efectuar el retorno voluntario colectivo y organizado, siendo estos, los siguientes:

1. "El retorno tiene que ser colectivo y organizado expresado individualmente.
2. Garantía de que no se nos impedirá retornar a nuestras tierras o a otras y tomar posesión de ellas.
3. Reconocimiento de nuestro derecho a organizarnos y asociarnos libremente.
4. Derecho a la vida e integridad comunitaria.
5. Que el retorno esté acompañado por delegaciones nacionales e internacionales, laicas y religiosas.
6. La libertad de locomoción de los retornados y sus

¹³⁰ Para ampliar, consultar Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos", Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1989, p. 13.

representantes"¹³¹.

Estas condiciones fueron aprobadas por unanimidad en la Plenaria del Diálogo Nacional donde participaron delegados del gobierno. Aunque fueron aprobadas, el gobierno de Guatemala nunca demostró la voluntad política para discutir las propuestas de la población refugiada. El gobierno y el ejército aseguraron en varias ocasiones que esas condiciones estaban inspiradas por la guerrilla y que los refugiados estaban influidos por grupos subversivos. Sin embargo, los seis puntos de las CCPP no son más que garantías básicas de respeto a los derechos humanos. Ante esta situación, las CCPP plantearon a aquél gobierno, la creación de una instancia mediadora en 1990.

El 4 de febrero de 1991, el gobierno guatemalteco a fin de proporcionar los instrumentos operativos para materializar los lineamientos de política del gobierno, reestructuró a la CEAR, la cual se llamaría ahora Comisión Nacional para la Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), ampliando su campo de acción a estos tres grupos en mención. Además, se elevó a rango de Dependencia de la Presidencia de la República, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 68-91¹³², la cual sería presidida por el Vicepresidente de la República e integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Gobernación y Desarrollo Urbano y Rural; el Secretario General de Planificación Económica y el Asesor Especial de la Presidencia para la Cooperación Internacional.

¹³¹ Los Refugiados Guatemaltecos en México y el Proceso de Retorno, op. cit., p. 3.

¹³² Presidencia de la República. "Acuerdo Gubernativo No. 68-91", de fecha 4 de febrero de 1991, Diario de Centroamérica, Guatemala, febrero 8 de 1991, p. 1.

En 1991, los miembros de las CCPP celebraron su primera reunión con los representantes de la CEAR para empezar a discutir sobre el retorno, en esta reunión se lograron pocos avances. No fue sino hasta la primavera de 1991, durante una reunión en la Ciudad de México, que las CCPP y CEAR acordaron la formación de un grupo que mediara en las negociaciones. Una Instancia Mediadora que estaría integrada por: Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, Presidente y su adjunto Monseñor Jorge Mario Avila de Jalapa; Licenciado Ramiro de León Carpio, Procurador de los Derechos Humanos o su designado; señor Roberto Rodríguez, Jefe de Misión ACNUR-Guatemala; señora Anantonia Reyes, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala y su Adjunto y secretario Señor Julio R. Mendizabal, miembro de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR).

Esta instancia fue aceptada por el Gobierno (según decir de la Licda. Carmen Rosa de León) en una reunión en el campamento de Quetzal Edzná, Campeche, los días 21 y 22 de marzo de 1991. Pero esto fue sólo una maniobra del gobierno guatemalteco para complicar las negociaciones puesto que la Lic. Carmen Rosa ya no podía tomar decisiones porque con la nueva reestructuración de la CEAR el presidente de ésta, era el Vicepresidente de Guatemala, el Señor Gustavo Espina Salguero, por lo que él no sólo no respetó esa decisión, sino que decidió unilateralmente disolver la Instancia Mediadora a principios de mayo.

No obstante, el 24 de mayo de 1991, se realizó otra reunión donde el Gobierno ante la presión de la población refugiada, de los sectores organizados del pueblo de Guatemala y de la comunidad internacional, se vió obligado a reinstalar la Instancia Mediadora, para lo cual, firmó los acuerdos llamados "Nueva Libertad", en donde se definen las funciones de esa Instancia, En esa ocasión, se ordenó también la

negociación de los seis puntos planteados por las CCPP, sin por ello detener los estudios sobre las tierras.

Así en junio de 1991, en una reunión en pleno de la CEAR con las CCPP en la que se iba a dar seguimiento a lo anteriormente acordado, el gobierno se negó a negociar los seis puntos, dejando como única opción para el diálogo el problema de las tierras. En esa misma reunión el vicepresidente guatemalteco Gustavo Espina salió furioso, diciendo que las CCPP no eran otra cosa que la guerrilla. A partir de ese momento las negociaciones sufrieron un impasse.

Durante este impasse, las CCPP demostraron nuevamente su capacidad política y diplomática ya que en ese período los representantes de las CCPP hicieron constantes viajes a Guatemala donde conocieron aspectos positivos por parte del gobierno, como fue la ratificación de la Instancia Mediadora y la aceptación del retorno colectivo. Del mismo modo, descubrieron un juego retardatorio de la negociación y se dieron cuenta de los adelantos políticos y técnicos que el gobierno tenía respecto a la repatriación. Esto preocupó a las CCPP, porque estos adelantos podrían implicar en el futuro estar discutiendo sobre la mesa, aspectos operativos ya definidos, sin haber discutido los seis puntos fundamentales de las CCPP.

El gobierno de Guatemala en ese momento tenía ya un plan bien definido para la repatriación de los refugiados, de ello formaban parte: la reestructuración de CEAR; el acuerdo gubernativo de la creación del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) el 28 de junio de 1991, las funciones atribuidas a FONAPAZ con carácter de urgencia nacional son las de orientar, coordinar y supervisar la ejecución de programas y proyectos dirigidos a la atención de la población refugiada, repatriada, desplazada y desmovilizadas afectados por el enfrentamiento

interno, creando un fondo especial para financiar proyectos en áreas prioritarias llamadas "Zonas de Paz": Huehuetenango, Quiché, Chimaltenango, Sololá, Alta Verapaz y el Petén; con este mismo objetivo, el gobierno firmó una carta de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la cual se refiere específicamente a la búsqueda de formación de estrategias para la atención de población desarraigada; la creación de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPEDEH), que mediante una acción coordinadora a nivel del Poder Ejecutivo busca reforzar a la Procuraduría General de la Nación, así como apoyar y dar continuidad a las actividades de la Procuraduría de Derechos Humanos, con el fin supuestamente de dar a entender que el gobierno estaba muy interesado por defender los derechos humanos de sus nacionales. Pero en general lo que el gobierno de Guatemala buscaba, era promover las repatriaciones con carácter individual a fin de que él mismo pusiera las condiciones para esos retornos, a diferencia de las repatriaciones colectivas en las cuales el gobierno tendría que ceder a muchas de las condiciones propuestas por los refugiados, ya que las repatriaciones colectivas llaman más la atención internacional.

En las negociaciones siempre estuvieron presentes dos aspectos que son fundamentales para los refugiados: la tierra y la seguridad al regresar a Guatemala, a estos dos aspectos, el gobierno guatemalteco había dado respuestas generales. Pero dos elementos externos de mucho valor político internacional incidieron en que se definieran esos puntos y que se reanudaran las negociaciones, estos los constituyeron indudablemente la visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados a Guatemala y la proximidad de CIREFCA'92 a realizarse en el Salvador en marzo de 1992, porque ambos elementos son catalizadores a nivel internacional, de la voluntad política del gobierno para dar

solución a la problemática de los refugiados dentro del marco de Esquipulas II y además, porque significaban el apoyo económico que el gobierno esperaba para sus programas elaborados o por elaborar, a través de sus respectivas instancias y que presentaría precisamente en CIREFCA'92.

Durante la visita a Guatemala de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, se firmó una "carta de entendimiento" entre la Alta Comisionada y el gobierno guatemalteco para la repatriación voluntaria de los refugiados. En esa carta se aseguró que los refugiados podrían escoger libremente el lugar donde desearan residir en forma individual y/o familiar o en forma comunitaria y/o colectiva; que el gobierno de Guatemala aseguraría el respeto a los derechos humanos de los retornados y no los obligaría a asociarse a las patrullas de autodefensa civil, asimismo, se garantizaba toda serie de facilidades legales y administrativas para la legalización y documentación de los retornados¹³³.

En este contexto, el 21 de octubre de 1991, en un comunicado conjunto, se dió la primera expresión pública en que ambas partes (CCPP y Gobierno) manifestaron la voluntad de proseguir las negociaciones¹³⁴. Todos los esfuerzos de las

¹³³ Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados Relativo a la Repatriación Voluntaria de los Refugiados Guatemaltecos, firmada por el presidente de Guatemala Jorge Serrano Elías y la Alta Comisionada Sadako Ogata, en Guatemala, el 13 de noviembre de 1991, p. 7.

¹³⁴ "Comunicado Conjunto de las CCPP y el Gobierno Guatemalteco", Guatemala, 21 de octubre de 1991, citado en Información y Análisis de la Situación de los Refugiados en el Sur-Este de México, agosto, septiembre, octubre, noviembre de 1991, Documento de la Consultoría Mesoamericana de Asistencia y Desarrollo Popular. A. C. (COMADEP), México,, noviembre de

CCPP, Instancia Mediadora y ACNUR Guatemala, culminaron cuando después de un viaje que realizaron las CCPP a Guatemala, se propuso la fecha del 18 al 22 de noviembre para celebrar una reunión en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, entre las CCPP y Gobierno de Guatemala (CEAR), con la presencia de la Instancia Mediadora, y de México (COMAR). Esta reunión fue relevante porque marcó la reanudación de la negociación.

A partir de ese momento, el diálogo para el retorno colectivo se realizó sobre bases sustantivas: principalmente sobre la determinación de las tierras disponibles, la cantidad de posibles repatriados y los aspectos operativos del viaje de regreso. Para marzo de 1992, las dos partes llegaron a un acuerdo en dos de los puntos e hicieron progresos en otros dos.

Finalmente y para sorpresa de muchos observadores, en septiembre de 1992 el gobierno cedió en los puntos restantes. El 8 de octubre de 1992 y después de cinco años de negociaciones, ambas partes firmaron un acuerdo oficial en el que acordaron:

1. El retorno de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria, expresada individualmente, llevado a cabo en forma colectiva y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad.
2. Reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados.
3. Acompañamiento del retorno.
4. Derecho a la libre locomoción dentro y fuera de Guatemala.
5. Derecho a la vida e integridad personal y la convivencia comunitaria.
6. El derecho de toma de posesión de sus tierras y

adjudicación para quienes carecen de ellas.

7. Mediación, seguimiento y verificación¹³⁵.

A fin de comprender mejor la importancia significativa del citado acuerdo, se explicarán en que consiste cada uno de los siete puntos.

Primer punto: Retorno voluntario, colectivo y organizado. La voluntariedad del retorno será verificada por el ACNUR y tendrá como objetivo, garantizar la conservación y desarrollo de las experiencias comunitarias en el refugio y la seguridad de los individuos y las comunidades. En ese mismo punto, se estipuló que cuando los refugiados organizaran algún movimiento de retorno, las CCPP serían las encargadas de presentar un "Plan Operativo" a COMAR, ACNUR, CEAR y demás instancias involucradas, indicando cuándo, cómo y a donde sería el retorno. La ejecución e implementación de ese Plan se coordinaría entre las CCPP e instancias referidas.

Segundo punto: Reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados, en el que el gobierno guatemalteco se compromete a:

1. Reconocer y respetar del derecho constitucional del pueblo retornado a vivir y desarrollar su cultura y a organizarse libremente para garantizar su participación económica, política, social, cultural, religiosa, étnica así como para lograr una efectiva reintegración en la sociedad guatemalteca, sin más limitaciones que las contempladas en la ley.
2. Dar personalidad jurídica a toda forma de organización.

¹³⁵ Acuerdos de la Negociación para el Retorno Colectivo y Organizado, documento publicado por las CCPP, s.f. y s.e., p. 2.

3. Respetar el artículo 34 de la Constitución de Guatemala que dice que todos los guatemaltecos no están obligados a pertenecer a grupos o asociaciones de Autodefensa civil.
4. Otorgar un permiso de tres años a los refugiados para que presten su servicio militar, a fin de que los mismos puedan dedicarse exclusivamente a todas las actividades que el reasentamiento, reconstrucción y reintegración impliquen.
5. Reconocer en su sistema educativo público los estudios formales realizados por los refugiados.

Tercer punto: Acompañamiento del retorno. Se entiende por acompañamiento del retorno la presencia física, por parte del Procurador de los Derechos Humanos, la Iglesia, el ACNUR y el Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno de los Refugiados (GRICAR las funciones de este grupo se mencionarán con detalle en el punto siete) conforme a sus respectivos mandatos, así como de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones nacionales y extranjeras de carácter religioso o laico y personalidades en las fases de traslado, reasentamiento y reintegración de los retornados.

Cuarto punto: Derecho a la libre locomoción dentro y fuera de Guatemala. El gobierno dice que de acuerdo al artículo 26 de la Constitución de Guatemala, todos los retornados pueden y podrán escoger libremente sin presiones el lugar donde deseen residir, ya sea en forma individual y/o colectiva, además se comprometió a tramitar en forma ágil la documentación completa de los retornados ante los registros civiles de las municipalidades respectivas.

Quinto punto: Derecho a la vida e integridad personal y comunitaria. De conformidad con los artículos de la

Constitución de Guatemala, relativos a la protección de la persona, los deberes del Estado sobre la seguridad y desarrollo integral de la persona, del derecho a la vida y la libertad de acción. El gobierno primero se compromete a cumplir estrictamente con tales preceptos y crear y utilizar todos los mecanismos que sean necesarios para garantizar la protección, seguridad, integridad y libertad de los retornados y de sus comunidades y, segundo garantiza que los retornados no sufrirán, ni serán objeto de discriminación alguna por el hecho de haber sido refugiados y se garantiza la libertad del comercio de sus productos.

Sexto punto: Acceso a la tierra. Respecto al acceso a la tierra, el gobierno les garantiza a los refugiados el derecho a la tierra que poseían o bien a otras tierras. Dicho lo cual, se procedió a dividir el problema de la tierra en seis diferentes casos, con el fin de hacer un mejor seguimiento a los diferentes tipos de problemas que se presentan y así de esta manera poder encontrar una solución más rápida. Estos seis casos son:

- a. Retornados con títulos provisionales o definitivos extendidos por el Instituto Nacional de Transformación Agrario (INTA) u otra dependencia del Estado.
- b. Retornados con escrituras públicas.
- c. Retornados mayores de edad sin tierra.
- d. Retornados Cooperativistas.
- e. Retornados que fueron poseedores de terrenos municipales.
- f. Reconocimiento y otorgamiento de títulos de propiedad.

En general, el punto que trata sobre las tierras fue sin

duda el logro más importante de todo el acuerdo¹³⁶, ya que tiempo atrás el gobierno a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) había promovido una política que estipulaba que si las tierras de personas refugiadas permanecían abandonadas por más de un año sin una causa justificada, éstas pasarían a propiedad del gobierno para su redistribución. Dada la presión de campesinos sin tierras en todo el país¹³⁷. Inclusive el INTA intentó nacionalizar las tierras de los cooperativistas refugiados en México sin lograrlo, debido a la defensa presentada por la Diócesis de Huehuetenango que posee los títulos de propiedad sobre la tierra de los campesinos refugiados¹³⁸.

Septimo punto: Mediación, seguimiento y verificación. El gobierno y las CCPP, manifestaron su voluntad de mantener abierto el diálogo, a fin de solucionar los problemas o diferendos que puedan surgir durante el proceso de retorno: traslado, asentamiento y reintegración. Para lo cual, las partes acordaron que la Instancia Mediadora tal como está constituida, continúe su misión mediadora, de buenos oficios, conciliación, prevención de conflictos, asesoría y seguimiento, que facilite el diálogo entre las partes y realice las gestiones para la ejecución de los presentes acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente por las mismas. Asimismo, se aceptó la propuesta de las CCPP para que el Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno, GRICAR (integrado por un funcionario de cada una de las embajadas de

¹³⁶ La tierra es un elemento vital para los refugiados por ser la mayoría campesinos, la consideran "Madre Tierra", dadora de vida y la relación con ella es básica para la reproducción física y cultural del grupo.

¹³⁷ Sidni, Lamb, "Guatemala después de tantos años", Refugiados, No. 41, ACNUR, Madrid, España, mayo 1988, p. 28.

¹³⁸ Comunicado de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, México, 1 de marzo de 1988, p. 4.

Canadá, Francia, México y Suecia, así como un representante del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias ICVA y otro del Consejo Mundial de Iglesias) asista a las reuniones de la Instancia Mediadora a fin de que sean testigos de honor de las deliberaciones, así como para ser órgano de consulta y de buenos oficios. La Verificación, significa la constatación del cumplimiento puntual o global de los presentes acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente entre las partes, esta instancia estará integrada por: El Procurador de los Derechos Humanos; un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala; un representante de la ONU, con facultades para emitir informes periódicos y anuales.

Para que estos acuerdos se hicieran realidad, las CCPP tuvieron que hacer frente a muchos retos. Los principales fueron: Lograr por vía diplomática que las negociaciones continuaran a pesar de los constantes bloqueos en el proceso por parte del gobierno y el factor económico ya que los refugiados por ser campesinos no cuentan con suficiente dinero y los miembros de las CCPP necesitaban hacer viajes a los diferentes campamentos en México o a Guatemala, realizar asambleas, folletos de información del proceso de negociación, etc, estas actividades necesitaban de una suma considerable de dinero.

Pero los logros más importante de las CCPP fueron: Que las CCPP junto con la URNG, lograron ser las únicas instancias populares que han logrado formalizar acuerdos con el gobierno guatemalteco. En el caso que nos atañe, las CCPP lograron con ese acuerdo que el gobierno de Guatemala "reconociera" haber sido el culpable de que los refugiados se vieran obligados a abandonar su país e hicieron realidad lo que jamás grupo alguno de refugiados ha podido llevar a cabo lograr: Un acuerdo donde ellos mismos decidieran las condiciones para la repatriación; ya que siempre (como ya

mencioné antes) los que deciden las condiciones para el retorno, son los países de origen y de asilo, en donde muchas veces a los retornados sólo se les proporcionan provisiones de comida para tres meses, diversos utensilios de cocina y herramientas de trabajo y eso es todo¹³⁹.

Antes de terminar este punto, es necesario resaltar la labor tan destacada que tuvo el ACNUR durante este proceso de negociaciones: participó muy acertadamente en la Instancia Mediadora; logró que con la Carta de Entendimiento entre el gobierno guatemalteco y la Alta Comisionada de este organismo, se reanudaran las negociaciones; ayudó para sufragar gastos de viaje de algunos miembros de las CCPP; fomentó en todo momento el diálogo entre las CCPP y el gobierno Guatemalteco, etc. Estas actividades las realizó conforme a lo acordado en su mandato.

Para finalizar, debemos asentar que el reto por enfrentar para las CCPP después de la firma de estos acuerdos, será: que el gobierno y el ejército respeten estos acuerdos. Labor nada fácil.

4.3. PROCESO HOY EN DIA HASTA ENERO DE 1994.

La firma de los acuerdos del 8 de octubre de 1992 que sentó las bases para la repatriación de los refugiados guatemaltecos ha permitido hasta enero de 1994, que se produzcan tres movimientos de retorno colectivos y organizados.

¹³⁹ Para ampliar consultar artículo "La Vuelta a Casa", Refugiados, No. 76, ACNUR, Madrid, España, enero 1992, páginas 18-20.

El objetivo de este apartado es dar a conocer cómo, cuándo, a dónde se llevaron a cabo estos retornos, conocer la situación actual de esos ex-refugiados y lo que se está haciendo por ayudarlos. Ya que dependiendo de cómo les vaya a los retornados, se incrementará o disminuirá el número de personas que deseen regresar a Guatemala.

El primer movimiento colectivo de retorno, lo organizaron conscientes de que este constituiría un logro importante y un avance hacia el reconocimiento y respeto de los refugiados. Frente a esta responsabilidad y en cumplimiento de los acuerdos, las CCPP elaboraron el Plan Operativo del Retorno, allí anunciaban el primer movimiento de retorno para el 13 de enero de 1993, en el cual regresarían a su patria 828 familias de Campeche, Chiapas y Quintana Roo, a lugares de Nentón, Huehuetenango¹⁴⁰ e Ixcán, Quiché. Este Plan fue presentado oficial y formalmente el 5 de noviembre de 1992 a CEAR y ACNUR a fin de que se iniciaran los preparativos para su implementación y ejecución.

Pero de inmediato surgieron desacuerdos entre los refugiados, ACNUR y CEAR sobre los puntos del Plan, que terminó en una nueva serie de negociaciones. De entre los muchos puntos de desacuerdo fue la ruta del retorno y los lugares y puntos de descanso. Las CCPP querían que todos los refugiados viajaran en una sola caravana por la carretera Panamericana, además de manifestaciones que los refugiados planearon en varios puntos a lo largo de la carretera (en parte para lograr la atención y el apoyo al retorno, pero también para que la población pudiera ver por ella misma el carácter civil de los refugiados retornados), le daba mucha

¹⁴⁰ El retorno a Nentón tuvo que ser pospuesto debido a las dificultades en las gestiones relacionadas con la búsqueda y compras de tierra, quedando reasentados mientras en la zona Comalapa en Chiapas.

visibilidad que las CCPP querían por seguridad, en total la ruta sería de 1,000 kilómetros y se recorrería en 16 días (ver mapa de la ruta en el anexo 2). Por otro lado, CEAR quería que los refugiados retornaran directamente a su destino final a través de una ruta que es más directa de 300 kilómetros y se recorrería en dos días, pero que los llevaría a través de zonas selváticas, en grupos de no más de 500 refugiados, con cuatro días de diferencia entre caravana y caravana. Ante estos diferentes puntos de vista, la COMAR anunció que como no se había logrado un acuerdo con el gobierno de Guatemala, ellos no podrían brindar ninguna ayuda logística, ni en transporte ni alimentos. Y como el ACNUR puede dar asistencia únicamente con el acuerdo de los gobiernos, ellos tampoco iban a poder ayudar limitándose su papel al de protectores, es decir, velar por la seguridad física de los refugiados. Por lo que se pidió a los refugiados que pospusieran su retorno.

Los refugiados dijeron que no querían retardar su retorno y sin contar con ayuda, emprendieron su camino hacia Comitán el 12 de enero, punto de partida que había sido designado para la salida, usando cualquier medio posible, inclusive muchos salieron caminando.

Ante esto, la fuerte presión internacional y una carta de la Alta Comisionada del ACNUR dirigida al presidente de Guatemala solicitando la cooperación de su gobierno para que el derecho del retorno de los refugiados pudiera ser ejercido en condiciones de seguridad y dignidad el gobierno guatemalteco acepta negociar. En esta negociación entre las CCPP, CEAR, ACNUR, COMAR y los mediadores, el gobierno guatemalteco renunció a las objeciones que había puesto a los planes de los refugiados y aceptó el acuerdo para que regresaran a Polígono 14, con esto COMAR y ACNUR pudieron comenzar a brindar su ayuda.

Es así que después de once años de refugio, el primer retorno colectivo de refugiados guatemaltecos integrado por 2,466 guatemaltecos transportados en 67 autobuses cruzó la frontera de México la mañana del 20 de enero de 1993¹⁴¹. Sin embargo, dentro de las primeras 24 horas de iniciado, surgieron otra vez tensiones. Los retornados se quejaron de que las autoridades guatemaltecas les cambiaron la ruta, restringieron sus movimientos, y que además no hicieron las previsiones adecuadas en el centro de tránsito en donde pasaron la primera noche. Los refugiados también hicieron responsables al ejército guatemalteco por infiltración de dos militares a los campamentos en tránsito esa misma noche. Más tarde, el cargo que habían hecho los refugiados en cuanto a que dos oficiales de CEAR eran militares de planta, fue corroborado por los miembros del grupo GRICAR. Estas acusaciones de los refugiados, fueron negadas por la CEAR y provocaron una ruptura en las negociaciones entre las CCPP y CEAR sobre los progresos del retorno.

Las CCPP y la CEAR comenzaron a acusarse una a otra, las CCPP denunciaron la violación de los derechos humanos de los retornados, así como el intento de militarización del proceso de retorno. A su vez, el gobierno declaró que los refugiados eran ladrones, que se robaban la comida, eran guerrilleros y drogadictos¹⁴². A pesar de eso, el diálogo entre CEAR y ACNUR fue reanudado, gracias de nuevo a las presiones internacionales, y a partir de ese momento la CEAR se retiró del resto del viaje quedando el control del retorno en manos de las CCPP y ACNUR, con apoyo de la iglesia Católica. Asimismo se contó con el apoyo importante del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Ramiro de

¹⁴¹ El Primer Retorno Colectivo....., op. cit., en la nota (61), capítulo (3), p.7.

¹⁴² Ibid., p. 8.

León Carpio y Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, personalidad que fue muy importante para el desarrollo del proceso de retorno ya que su presencia logró llamar la atención internacional siendo esto benefico para los retornados.

El 24 de enero, la caravana de retornados llegó a la Ciudad de Guatemala, en donde miles de personas que los apoyaron se les unieron durante una manifestación en la plaza central (esta manifestación fue impresionante ya que se reunieron un promedio de 10 mil personas). La última etapa del viaje, 400 kilómetros a Polígono 14, se hizo en pequeños convoyes durante un período de 12 días. Ya que debido al mal tiempo y al mal estado de las carreteras (que el gobierno debía haber reparado), en un lugar se decidió transportar por aire, en aviones proporcionados por ACNUR e Inglaterra, a más de 1,000 repatriados, la mayoría eran enfermos, ancianos o mujeres con niños pequeños. Y los que hicieron el viaje por tierra se les dividió en grupos de 400 personas y en algunos lugares estos tuvieron que bajarse de los camiones y caminar unos kilómetros mientras los niños y sus pertenencias eran transportados en camiones¹⁴³. El traslado de los retornados, termina el 5 de febrero, llegando a donde se había dicho que era imposible llegar, por lo que decidieron que ese lugar se llamaría "Comunidad Victoria 20 de Enero".

Los resultados del primer retorno colectivo a pesar de la problemática que se presentó fueron positivos incluso la Instancia Mediadora manifestó "...su agrado por el desarrollo satisfactorio del primer retorno, destacando en particular que el mismo fue un reencuentro tanto organizado como espontáneo

¹⁴³ Girard, Sylvie, "Viaje a Ixcán", Refugiados, No. 80, ACNUR, Madrid, España, abril de 1993, p. 31.

de la sociedad guatemalteca"¹⁴⁴. Por lo que el análisis y evaluación de los aspectos operativos de la repatriación del 20 de enero servirá de sobremanera para poder sistematizar la experiencia y mejorar aquellos elementos que así lo requirieran, a fin de perfeccionar la atención que se debe brindar a los grupos de retornados. En la evaluación se concluyó también que el retorno del 20 de enero provocó un incremento presupuestal del 50% del planificado ya que los costos incurridos en la ejecución del traslado y asistencia individual del primer bloque bordean \$1,000,000¹⁴⁵. En términos reales, el costo adicional incurrido a este retorno como consecuencia de la utilización de la ruta propuesta por las CAPP, asciende a aproximadamente \$300,000, sin embargo el ACNUR incurrió en estos costos mayores previa consulta con los países donantes, y que tres de estos están reponiendo los recursos gastados en exceso con donaciones adicionales. Sin embargo, se duda que la Comunidad Internacional este dispuesta a financiar movimientos similares en el futuro¹⁴⁶.

Del total de personas que retornaron a la Comunidad 20 de Enero, 25 familias se quedarán asentadas en Santa Clara, lugar en que estaban antes del retorno; 98 parcelistas de las Cooperativas del Ixcán Grande y sus familias se quedarán en Victoria 20 de Enero, mientras recuperan sus parcelas, actualmente ocupadas por las Comunidades de Población en

¹⁴⁴ Evaluación de la Instancia Mediadora de la Fase de Traslado del Primer Retorno, Marzo, 1993, p. 3.

¹⁴⁵ Esta cifra corresponde al 18% del presupuesto global del ACNUR para 1993, tanto los aspectos operativos como la ejecución de proyectos de reinserción.

¹⁴⁶ "IV Informe ACNUR Guatemala", Minuta de la XV Reunión Tripartita COMAR-CEAR-ACNUR, CEAR, Ciudad de Guatemala, 11 de febrero de 1993, p. 6.

Resistencia¹⁴⁷; 250 familias están buscando otras tierras para su asentamiento, pues no hay lugar para ellas en el antiguo Polígono 14, pero están temporalmente ahí mientras consiguen su nueva tierra; las 250 familias restantes se quedarán asentadas permanentemente en Victoria 20 de enero.

La Comunidad Victoria 20 de Enero (hasta diciembre de 1993) ha debido enfrentar muchos obstáculos pero asimismo ha tenido logros. Los problemas que (hasta diciembre de 1993) han tenido entre otros son: Enfrentar una campaña de intimidación y desprestigio desatada por el ejército en contra de su Comunidad; haber sufrido ataques del ejército; los han acusado injustamente de haber sido miembros de la guerrilla; muchos refugiados han sido heridos por minas ya que la Comunidad Victoria se encuentra asentada en una área que era parte del conflicto armado; problemas para sembrar ya que se descubrió que varias hectáreas del lugar donde anteriormente había estado asentado un destacamento militar estaban sembradas de marihuana; por lo que se pidió a las autoridades que procedieran a desminar el terreno y destruir las plantas de marihuana para comenzar a medir y adjudicar las parcelas; la CEAR entregó en mal estado y en cantidades insuficientes la ayuda prometida, teniendo la Comunidad que recurrir a buscar ayuda a otros organismos, etc.

Los logros entre otros son: haber obtenido en los primeros ocho meses su primera cosecha de maíz y frijol; se logró la compra de la Finca Mercedes con lo cual el problema de las familias sin tierras queda resuelto aunque todavía no se decide la fecha para su traslado; lograron con numerosas peticiones que el destacamento militar que se encontraba en

¹⁴⁷ Estas comunidades están formadas por gente que escapó de las masacres y que viven independientes en la selva, sin someterse a las decisiones del gobierno.

Poligono 14 se desmantelara el 29 de enero de 1993; ya elaboraron el trazo urbano de la Comunidad y están trabajando en la preparación y capacitación de cada uno de los miembros; se realizan cursos de capacitación de albañilería y maestros de obras que serán los que construirán las casas; ya eligieron a sus representantes y autoridades para tomar sus propias decisiones; conformaron una Comisión de Vigilancia, otra de Información y un Comité de Desarrollo Comunitario, además de organizaciones de niños, mujeres, cristianos y derechos humanos; con la experiencia obtenida en el refugio han avanzado muy rápidamente en el sector salud y educación, formaron su primera escuela en donde además de asistir los niños de la Comunidad, asisten niños de las comunidades cercanas; la organización de mujeres Mamá Maquín inició un curso de alfabetización para la población adulta; en el sector salud actualmente está funcionando una clínica a cargo de los promotores de salud, con el apoyo de la organización internacional Médicos del Mundo, donde inclusive vecinos del lugar han acudido a la clínica en situaciones de emergencia; se han impulsado proyectos de saneamiento ambiental, letrización y campañas preventivas; se han aplicado vacunas; el día 12 de septiembre les instalaron en el Poligono 14 el servicio telefónico comunitario¹⁴⁸; la mayoría del 75% de la población retornada cuenta ya con su cédula de identidad faltando aún un 25% que en su mayoría son mujeres; lograron que las autoridades mandaran reparar la carretera que va de Chisec a Cantabal (donde se tuvo que tender el puente aéreo durante su retorno por las malas condiciones de la carretera), esto trajo un enorme beneficio por que alejo la situación de aislamiento en que se encontraban, además cuando la carretera empieza a deteriorarse los choferes de los camiones se dirigen

¹⁴⁸ Anuncio publicado por Teléfonos de Guatemala (GUATEL), en Diario la Hora, Guatemala, 27 de septiembre de 1993, p. 3.

a la Comunidad Victoria para enterarlos de la situación y solicitar, por su medio, los trabajos de reparación por parte de las autoridades, incluso los choferes han llegado a comentar que "si la cosa sigue así, dentro de cinco años la cabecera municipal será la Comunidad Victoria 20 de Enero"¹⁴⁹.

Se debe resaltar que si bien la Comunidad Victoria ha tenido que luchar por su sobrevivencia y por vencer muchos obstáculos ha logrado conseguir en poco tiempo beneficios por los que muchas comunidades que han vivido siempre en Guatemala han luchado sin conseguir nada. Esto ha sido posible gracias a que los retornados en el refugio aprendieron que en su organización, en su unidad y en su debilidad residía su fuerza, por lo que ahora se caracterizan por tener una extraordinaria capacidad de organización, una gran claridad en sus demandas y en la forma de presentarlas.

Por otro lado, con la experiencia del primer retorno, las CCPP notaron que el principal punto a tener en cuenta es que entre los refugiados hay diversos intereses, necesidades y situaciones de quienes quieren retornar, de quienes se quedan esperando en el refugio para su propio retorno y de quienes tienen más deseos de continuar en el refugio. Este punto de la voluntariedad, de distintos lugares y situaciones a dónde, cómo y cuándo retornar, son consecuencias de que en el refugio hay guatemaltecos de distintas partes de Guatemala que quieren regresar a su lugar de origen o quieren retornar a distintos lugares de dónde tuvieron que salir¹⁵⁰. También en la

¹⁴⁹ Coronado, Rossana, Los Retornados Inician la Reconstrucción del Ixcán, CCPP, Vertiente Noroccidental, México, s.f., páginas 1-6.

¹⁵⁰ Se anticipa que la mayoría de los repatriados (el 65%) se dirigirán al departamento de Huehuetango, 20% hacia el Quiché y el 15% restante hacia los departamentos de Petén,

voluntariedad entra el punto de en que año, con que forma de organización y con qué proyectos productivos y económicos desea volver cada quién. Por eso las CCPP fueron viendo que se debía y podía pasar a organizar el trabajo de otra forma: así fue como se pensó y se llevó a la práctica la idea de organizar el trabajo según vertiente o lugares a donde cada grupo de refugiados desea retornar. Organizandose en tres vertientes:

Sur	-Costa del Pacífico y Boca Costa
Norte	-Departamento de El Petén, Alta y Baja Verapaz
Noroccidental	-Departamento del El Quiché (Ixcán y Huehuetenango) ¹⁵¹ .

De esta manera, se empezaron a realizar múltiples actividades para preparar los próximos retornos. El primer paso era asegurar que se contaran con las condiciones mínimas, esto consiste en la recuperación de tierras tengan derechos y títulos o, para los demás, permitirles el acceso a tierras nuevas, a través de los mecanismos de crédito acordados entre el Gobierno de Guatemala y las CCPP.

Es así que las CCPP presentan al gobierno guatemalteco un plan operativo para cinco movimientos de retorno, donde entre cinco y diez mil personas pensaban repatriarse durante 1993¹⁵², el gobierno se negó a aceptar este plan y además trató de obstaculizar el avance de las negociaciones. En general, podemos decir que las tendencias del gobierno de

Alta Verapaz y otros.

¹⁵¹ Explicación sobre las 3 Vertientes del Retorno de los Refugiados, CCPP, México, s.f., p. 3.

¹⁵² Martin, Mónica, "Demandan ayuda urgente para prolongar su asilo, 10,000 guatemaltecos: Arboleda", Excelsior, 10. de junio de 1993, p. 2.

Serrano ante el retorno eran: impedir todo retorno fuera del marco de los Acuerdos del 8 de octubre de 1992, especialmente en los puntos relacionados con la tierra y la documentación; retrasar a toda costa, por la vía del empantamiento burocrático, el proceso de retorno organizado en el marco de los acuerdos del 8 de octubre; desactivar las instancias de apoyo al proceso de retorno, es decir la Instancia Mediadora, la Instancia Verificadora y el GRICAR; intensificar la promoción de las repatriaciones individuales, de pequeños y desorganizados grupos de familias; supeditar las negociaciones del retorno a las negociaciones de la Paz.

Cuando las CCPP ya habían logrado que el gobierno aceptara uno de sus retornos que se dirigiría a Nentón, Huehuetenango, se produce en Guatemala el 25 de mayo, un Auto-Golpe de Estado donde quedó disuelto el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público.

El golpe de Estado propiciado por el alto mando militar y el expresidente Jorge Serrano Elías, entorpeció el movimiento de retorno. Cientos de familias entre ellas las que retornarían a Nentón se vieron seriamente perjudicadas debido a que por la proximidad del retorno suspendieron su trabajo agrícola y otras se vieron obligadas a abandonar el lugar donde estaban asentados por lo que mostraron preocupación por la falta de alimentos, vivienda y fondos para renta de tierra, ante esta situación se vieron obligados a pedir ayuda humanitaria. También quedaron interrumpidas otras actividades necesarias para el impulso de los retornos a los distintos departamentos del país como las visitas de tierras, el acompañamiento internacional, las gestiones de crédito, etc.

El domingo 6 de junio, Ramiro de León Carpio, exProcurador de los Derechos Humanos asume la Presidencia del

país hasta el año 1996. Los refugiados pensaron que este nombramiento sería muy conveniente para ellos porque Ramiro de León fue miembro de la Instancia Mediadora y Verificadora pero hasta enero de 1994, no ha demostrado cual será la política a seguir con respecto a los refugiados. Sin embargo, esto no desalentó a los refugiados y estos continuaron preparando nuevos movimientos en base a la experiencia que les había dejado el primer movimiento de retorno.

Por lo que el 8 de octubre de 1993 una comisión integrada por las CCPP, miembros de la Cooperativa Ixcán Grande, CEAR, ACNUR y diversas instituciones humanitarias y religiosas dan a conocer el Plan Operativo del Segundo Retorno de los Socios de la Cooperativa de Ixcán Grande. Este retorno se hará por la ruta "ingenieros", aunque será necesario que se le realicen algunos trabajos de reparación además, se mencionó la necesidad de que el destacamento militar sea retirado inmediatamente para que comiencen los trabajos para la construcción de las galeras. El 22 de octubre se le pidió a la CEAR que acelerara las negociaciones con las autoridades militares, así como también se proceda a desactivar las minas que se encuentran en los alrededores de Pueblo Nuevo.

El 19 de noviembre las CCPP y CEAR se reúnen con la Instancia Mediadora y el GRICAR, en donde ante la negativa del ejército se acuerda posponer la fecha del retorno y hacer los esfuerzos necesarios para que el retorno se realice lo antes posible en condiciones de dignidad y seguridad. Y como primer paso para resolver esa cuestión el director de la CEAR se reúne con el Ministro de la Defensa General Mario Enríquez y propone una reunión entre el Ministro de la Defensa y las CCPP y a petición de la última, estuvieron presentes la Instancia Mediadora y el GRICAR, en respuesta a esa reunión las CCPP reciben una carta del General Enríquez en donde afirma que "resolvieron apartar sus tropas del centro urbano de la

Cooperativa 'Resurrección' Pueblo Nuevo", pero manifestó que "en virtud de que nuestra presencia responde a la existencia de grupos armados al margen de la ley, el lugar de reubicación será a una distancia prudente del centro urbano de la Cooperativa, a fin de poder cumplir con los objetivos de brindar seguridad, tal como lo establece la Constitución"¹⁵³.

Y como en esa carta no se ponían en claro puntos como: "Distancia prudente", en que tiempo se reubicaría el destacamento. Las CCPP pidieron al presidente de Guatemala y a la CEAR que aclarara eso con el General Enríquez. En respuesta el presidente Ramiro de León afirmó "que los destacamentos militares no serán retirados, mientras continúe el conflicto armado y que la petición de las CCPP es una muestra de desconocimiento de la realidad de Guatemala"¹⁵⁴, mientras que el General Enríquez fue más allá al "calificar de irresponsables a ACNUR, CEAR, COMAR, CCPP y al Gobierno de Ramiro de León por exigir que los refugiados sean llevados a una 'zona roja', además lanzó serias acusaciones contra las CCPP y la población refugiada afirmando que esta gente pertenece o esta siendo manipulada por la URNG"¹⁵⁵.

Esas respuestas no desalentaron a las CCPP, quienes manifestaron su deseo de continuar trabajando para lograr que se cumplan plenamente sus demandas de los refugiados de la Cooperativa del Ixcán Grande, ya que ellos deben poder cumplir

¹⁵³ Carta citada en Noticias del Retorno, Boletín No. 11 de la Vertiente Noroccidental, 9 de enero de 1994, p. 9.

¹⁵⁴ Celada, Edgar, "Las CCPP desconocen la realidad: De León ", Jornada, México, 26 de noviembre de 1993, p. 49.

¹⁵⁵ García Urrea, Carlos, "Ministro de Defensa: Una irresponsabilidad ocupar Tercer Pueblo", Gráfico, Guatemala, 27 de noviembre de 1993, p. 13.

con el derecho de poder regresar a sus tierras. Por lo que el 29 de diciembre las CCPP anunciaron la decisión de los refugiados de retornar diciendo que estas personas se instalarán temporalmente en el Centro Veracruz (ubicado a una hora de Pueblo Nuevo), aclarando que esta decisión no significaba renunciar a llegar a su destino sino que de ahí lucharán a través de negociar que se retire el destacamento militar.

Y tal como se señalara, inició el retorno contando con el acompañamiento de un número importante de representantes de instituciones y organismos nacionales y gubernamentales, los refugiados de Campeche, de la Zona de las Margaritas, Chiapas y Quintana Roo se reunieron en Palenque, Chiapas, lugar donde se les documentó. Una vez documentados salieron hacia Benemérito de las Américas en donde se reunieron con los refugiados de la Zona de Marqués de Comillas, Chiapas (quienes previamente habían sido documentados). Ya juntos siguieron su recorrido con rumbo al paso Fronterizo de Nueva Orizaba-Ingenieros (donde se les da una calurosa bienvenida), para dirigirse finalmente al Centro Veracruz donde llegaron el 9 de diciembre de 1993. Y tres días después de haber llegado, un grupo de más de mil socios de retornados encabezados por las CCPP y la junta directiva de Ixcán Grande realizaron una marcha pacífica hasta las instalaciones del destacamento militar de Tercer Pueblo con el objetivo de demandar la desocupación de los terrenos. Esto se hizo como muestra de que no van a descansar hasta que se les regresen sus tierras.

El contingente de repatriados estuvo compuesto por cuatro familias que vivieron en Campeche, 59 en Chiapas y 132 en

Quintana Roo, las cuales hacen un total de 1,250 personas¹⁵⁶ y la ruta de retorno constó de 274 kilómetros que recorrieron en una semana (para ver ruta de retorno consultar anexo 3).

En términos generales, se puede decir que el viaje de retorno se desarrolló de manera satisfactoria, en completo orden y dentro de un alto grado de organización entre las CCPP, CEAR y ACNUR; sin embargo, el principal problema para los retornados es que el destacamento militar aún (enero 1994) continúa dentro de sus tierras. Esto ha traído como consecuencia, que los retornados no puedan empezar a cumplir el objetivo de su repatriación: Que es el de llegar a sus tierras y lograr su total integración. Además, esto representa un grave problema para ACNUR y CEAR; porque tendrán que proporcionarles primero ayuda de emergencia mientras permanecen en el Centro Veracruz, y después si logran que el destacamento se retire, tendrán que brindarles ayuda para que los cooperativistas retornados puedan levantar y reconstruir sus parcelas que fueron arrasadas durante los conflictos.

Justo cuando se llevaba a cabo el segundo movimiento de retorno, las CCPP anunciaron que el 10 de enero de 1994, se realizaría un retorno más con destino a la Finca Chaculá, en el municipio de Nentón, departamento de Huehuetenango. Ya que después de varias negociaciones, el 2 de agosto, se había conseguido que FONAPAZ aprobara el crédito para la compra de esta finca, y tiempo después, consiguieron que se aprobara un presupuesto para la implementación del "Proyecto de Mejoramiento y Manejo Integral de los Recursos de la finca Chaculá", este proyecto abarca la producción de carne de cerdo; ganadería; productos lácteos; de aves; de producción de

¹⁵⁶ Ramos, Aurelio y Victorio Rafael, "Con ellos sumarán 5 mil lo retornados en los últimos días: Luis Varesse (COMAR, Chiapas), Excelsior, México, 7 de diciembre de 1993, p. 12.

hortalizas y ajonjolí; de cal; producción forestal y los rubros de transporte, abastecimientos y servicios¹⁵⁷.

Sin embargo, este tercer retorno estuvo a punto de ser pospuesto, debido a los acontecimientos que se suscitaron en Chiapas el 1ero. de enero de 1994, ya que como consecuencia, de las graves condiciones en que se vive en Chiapas como son: La marginación, la represión, los rezagos agrarios, la miseria, etc. (y algunas situaciones más que se mencionaron en el capítulo 3), un grupo autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) integrado en su mayoría por indígenas y campesinos, decidió levantarse en armas aludiendo que ese era el único camino que les había dejado el gobierno para no morir de hambre. Entonces el EZLN tomó por la fuerza las localidades de Ocosingo, las Margaritas (municipio que cuenta con el mayor número de campamentos de refugiados), Altamirano y San Cristobal de las Casas. En respuesta a esta acción, y a un ataque al campo militar sede de la 31a. zona militar, se pidió al ejército mexicano que interviniera, generándose así, una ola de violencia al producirse enfrentamientos entre el ejército mexicano y el EZLN.

El ACNUR, ante esa ola de violencia, procedió de inmediato al cumplimiento de su mandato, a saber: A gestionar una autorización ante la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) para poder desplazarse en ciertas zonas de Chiapas (zonas que pudieran tener el mayor riesgo de ser afectadas) para verificar cómo se encontraban los refugiados; reforzar con más personal su presencia en Chiapas; conseguir para esas zonas, mayor equipo de comunicación (con el fin de poder mantener una comunicación continua y permanente); mantener una

¹⁵⁷ "Resultado de las Negociaciones para el Retorno a la Finca Chaculá", Noticias del Retorno, Boletín No. 5 de la Vertiente Noroccidental, CCFP, México, 15 de agosto de 1993, páginas 2 y 3.

colaboración constante con COMAR y la Cruz Roja Mexicana y, además, como una cuestión de seguridad para todos los refugiados de los tres estados (Campeche, Chiapas y Quintana Roo) el ACNUR canceló todos los permisos de movilización. Todo esto para asegurar la integridad física de los refugiados y de las personas que trabajan con ellos.

Con estas medidas, el ACNUR pudo verificar personalmente que toda la población refugiada en Chiapas, inclusive los que se encontraban dentro de la zona más conflictiva, como fueron los campamentos de la Zona de las Margaritas y Marqués de Comillas, se encontraban bien y que la situación en esos campamentos permanecía en calma.

Al mismo tiempo que se desarrollaban esas actividades de protección, se realizaban reuniones entre ACNUR, COMAR y las CCP, con el objetivo de analizar las condiciones existentes para llevar a cabo el retorno en la fecha prevista, por lo que en la primera reunión realizada el 4 de enero, se acordó mantener los preparativos para el retorno a Chaculá, en la medida en que se garantizarían las condiciones de seguridad para la población retornante.

ACNUR y COMAR procedieron a realizar las gestiones necesarias para determinar la disponibilidad de autobuses para el traslado de personas y de camiones para la carga muerta (como los animales y los bienes materiales), lo relacionado con la atención alimenticia y de salud durante el traslado y la disponibilidad del Centro de Tránsito de la Feria de Comitán para documentar a los refugiados.

Con respecto al centro de tránsito de Comitán, no se encontraba disponible porque se encontraba ocupado por campesinos mexicanos que se habían desplazado del área de conflicto. Por lo que el ACNUR procedió a realizar el proceso

de documentación individual sobre el carácter voluntario del retorno y el chequeo médico en los propios campamentos de refugiados.

A su vez, el ACNUR y COMAR consultaron con las autoridades migratorias y aduanales mexicanas, así como con las distintas instituciones de salud respecto a su disponibilidad para el retorno.

Después de hacer las gestiones necesarias y analizar toda la situación, las partes concluyeron que sí se podía realizar el tercer movimiento de retorno. Sin embargo, fueron tres las razones principales que llevaron a tomar esa decisión: Primera, porque la totalidad de las personas que deseaban retornar en ese grupo se encontraban ubicadas en la zona de Comalapa, Chiapas¹⁵⁸; segunda, porque las partes reconocieron que la zona Comalapa estaba fuera de la zona de conflicto, y tercera, por la corta distancia que existe entre la zona Comalapa y la frontera de Guatemala.

De esta manera, el 12 de enero salieron hacia Guatemala 983 personas (201 familias), abandonando los campamentos al punto de las 12:00 horas acompañados por personal del ACNUR, COMAR, (para ver ruta de retorno consultar anexo 4) organizaciones no gubernamentales, la Cruz Roja Internacional y por policías, y casi una hora después ya habían ingresado a Guatemala por el poblado de la Mesilla. En ese punto fueron recibidos por cerca de mil personas; por representantes de la ONU; organismos defensores de los derechos humanos; CEAR; el

¹⁵⁸ El retorno a Nentón se tenía programado en el primer retorno de enero de 1993 con el grupo de Polígono 14, por lo que los refugiados que se encontraban en Campeche, Chiapas y Quintana Roo ya se habían reunido dispuestos a partir, pero como surgieron problemas respecto a la negociación de las tierras el retorno se pospuso y fue así como se decidió que este grupo se quedara asentado en la zona Comalapa, Chiapas.

procurador de los Derechos Humanos de esa nación; por la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú y más tarde fueron recibidos por el presidente Ramiro de León Carpio. Luego de esta recepción los retornados se dirigieron hacia su lugar de residencia la Finca Chaculá¹⁵⁹.

Lo único que no pudieron llevarse los refugiados por cuestiones de seguridad fueron sus animales, pero para solucionar este problema, el ACNUR hizo una propuesta, en el sentido de que esos animales sean vendidos aquí en México y se les mande ese dinero. Esta propuesta conlleva muchas ventajas, porque los animales son más baratos en Guatemala y porque así se evita que muchos animales se mueran al no soportar el viaje hacia Guatemala.

En base a todo lo anterior y a pesar de que este tercer movimiento de retorno se desarrolló en medio del peor momento del conflicto chiapaneco, se puede decir que este retorno ha sido el mejor organizado porque: Este grupo de refugiados logró mantener desde el principio un diálogo constante con las autoridades del gobierno, municipales e incluso efectuaron reuniones de reconciliación con la población del lugar a fin de lograr que todas las partes estuvieran totalmente de acuerdo con su retorno; ya que tenían asegurado su lugar de residencia; aún antes de retornar ya habían organizado su cooperativa; y sólo esperaban llegar a Chaculá para echar a andar su "Proyecto de Mejoramiento y Manejo Integral de los Recursos de la Finca".

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, se puede concluir que la firma de los acuerdos del 8 de octubre de

¹⁵⁹ Mares, Marco y Estrada, Jorge, "Regresaron a su país otros 983 refugiados guatemaltecos que se encontraban asentados en Chiapas", Uno más Uno, México, 13 de enero de 1994, p. 1.

1992, ha sido un factor determinante para: Que se incrementara sustancialmente el número de retornados al territorio guatemalteco. Se debe notar que la tercera parte de las repatriaciones se dan posteriormente al acuerdo (para hacer una comparación, consultar gráfica de repatriaciones anexo número 5); iniciar negociaciones para la adquisición de tierras con bases más solidas; ha decrecido el número de repatriados a los que se les ha violado sus derechos humanos, esto gracias a la presencia del acompañamiento del ACNUR organismos no gubernamentales, la Cruz Roja Internacional, etc., además y lo más importante es que todas las partes han ido adquiriendo poco a poco experiencia en cuanto a como se deben llevar a cabo eficientemente los movimientos de retorno y esto se ve reflejado en la manera como se llevo a cabo el movimiento de retorno a la Finca Chaculá ya que hasta ahora ha sido el mejor organizado.

Pero todo esto no hubiera sido posible sin la presencia de ACNUR, ya que este organismo realiza una importantísima labor, primero al alentar la firma de los acuerdos del 8 de octubre de 1992 y después, al contribuir en el desarrollo de esos movimientos de retorno colectivos.

Por citar algunas de sus actividades se dirá que: El ACNUR para ayudar a los repatriados, (independientemente de que regresen de manera colectiva o individual) garantiza los fondos para los movimientos de retorno; comprueba la voluntariedad del retorno; se ha comprometido a transportar a los refugiados a sus lugares de destino, proveerles de materiales para la construcción de vivienda y herramientas agrícolas, así como de distribuir la ayuda alimentaria que ha conseguido a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por todo un año a partir de la fecha que retornaron; logró con la firma de la carta de entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y la Alta Comisionada del ACNUR en 1991, que se

reconociera el papel del ACNUR en la protección de los retornados.

Esa carta hizo posible que el ACNUR proveyera de información y capacitación a los retornados, a las organizaciones no gubernamentales, a las instancias gubernamentales, incluidas las militares sobre los principios del refugio y protección para el regreso. Asimismo, le permitió obtener información respecto a la detención de cualquiera de los retornados y del proceso legal que éste podría enfrentar, ya que gracias a esta carta pudo incrementar su presencia en Guatemala, abriendo cuatro oficinas de campo en las zonas de retorno, en los municipios de Nentón y Barillas, en el Departamenteo de Huehuetenango, en Cantabal, en el Departamento del Quiché y en Bethel en el Petén. La creación de estas oficinas permite dar un mayor seguimiento a los refugiados que regresan, así como un mejor apoyo a los preparativos de próximos retornos.

Con la ayuda que canaliza el ACNUR ha aplicado 18 proyectos de impacto rápido en Guatemala en colaboración con distintos organismos no gubernamentales, con el objetivo (como ya se ha mencionado) de atender las necesidades de rehabilitación más urgentes y promover la reinserción local de las personas repatriadas y retornadas, así como fortalecer las organizaciones locales, es decir que están destinados a la comunidad en conjunto, y también en, conjunción con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han implementado un proyecto con los lineamientos del "Programa para Desplazados, Refugiados y Repatriados" (PRODERE, proyecto creado en CIREFCA). Este programa está dirigido en favor de las comunidades habitadas por refugiados, desplazados, repatriados y población local, en la perspectiva de impulsar un proceso de desarrollo local y la integración socioeconómica de esas comunidades.

Por último, se debe de aclarar que aún cuando la mayoría de los refugiados quieren retornar de manera colectiva, otros siguen repatriándose de manera individual.

4.4. Perspectivas para el Futuro.

En el presente apartado, se tratará de analizar las condiciones y factores que pueden ser decisivos para que las próximas repatriaciones voluntarias de los refugiados guatemaltecos se lleven a cabo en un corto, mediano o largo plazo y si se harán o no bajo condiciones dignas y de seguridad.

Para hacer posible este análisis, se procedió a analizar cada uno de los actores centrales que influyen de manera determinante durante los procesos de retorno, estos son: 1) Gobierno de Guatemala; 2) Gobierno de México; 3) ACNUR y 4) los propios refugiados guatemaltecos. Sólo de esta forma se podría uno aventurar a decir las condiciones bajo las cuales se realizarán los próximos retornos.

Pero antes de proceder a este análisis, se hará mención de lo que podría pasar con los refugiados por la situación de violencia que se generó en Chiapas.

Ante la situación de violencia en Chiapas:

-Las posibilidades de empleo e ingresos de los refugiados que están asentados en Campeche, Chiapas y Quintana Roo, se redujeron. En Chiapas, porque la mayoría de las familias mexicanas que les dan trabajo, se desplazó hacia Comitán u otros poblados para alejarse de las zonas de conflicto, y en Campeche y Quintana Roo, porque para su propia seguridad, se les canceló su permiso de movilización. Ante esta situación el ACNUR ayudado por COMAR, tendrá que brindarles ayuda de

emergencia, tal como dotarlos de productos básicos y más en Chiapas ya que debido a esa situación el precio de esos productos aumentó considerablemente.

-El ACNUR, cumpliendo con su mandato, deberá garantizar que los refugiados que permanecen en sus campamentos cuenten con seguridad. Esto lo está realizando al haber instalado ya aparatos de comunicación en los campamentos que se encuentran ubicados dentro de la zona de conflicto.

-El gobierno mexicano no deberá intentar (por su propia conveniencia) reubicar a los refugiados de Chiapas a Quintana Roo o Campeche o incitar a los refugiados a que retornen con argumentos de seguridad nacional, porque con esto sólo lograría:

- a) Manifestar ante la comunidad internacional que en México no existe paz y estabilidad.
- b) Que los refugiados haciendo uso de su exitosa organización, podrían iniciar una campaña en el exterior en contra de esa posible política de México (porque como bien lo saben los que tienen experiencia en trabajar con ellos, los refugiados que están en Chiapas no desean por ningún motivo ser reubicados) lo que traería también como consecuencia que la imagen de México se viera afectada.

-El ACNUR deberá dejar bien claro que los hechos ocurridos en Chiapas son totalmente ajenos a cualquier actividad de los refugiados guatemaltecos, y que no hay ninguna relación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los refugiados. Ya que al inicio del conflicto, en medios oficiales y en la televisión se les acusó reiteradamente a los miembros del EZLN de estar comandados por "extranjeros" en su mayoría "individuos de origen guatemalteco", por lo que se podría desencadenar una campaña xenofóbica contra los refugiados. Además se debe añadir que donde estaría el interés de los refugiados de involucrarse en una cosa así, si la mayoría de ellos, están en un proceso de retorno a su país, con un acuerdo firmado de por medio, para

obtener tierras y resolver así el problema fundamental de sus vidas.

-En un principio, se temió que los refugiados intentaran retornar a su nación de manera desordenada y sin garantía alguna o se desplazarán hacia Comitán u otros poblados vecinos lejanos de la zona de conflicto. Pero esto no sucedió y en cambio impresionaron por la madurez de sus reacciones porque:

-La mayoría de los más de 23,000 refugiados que hay en Chiapas permanecieron en sus campamentos y sólo 12 familias se desplazaron a Comitán.

-Los refugiados hicieron saber que si era necesario, los hermanos mexicanos podrían buscar posada en sus casas.

-En otro caso un grupo de hombres de nacionalidad mexicana cruzaron la frontera con Guatemala y se dirigieron a Comunidad Victoria 20 de enero (lugar donde se estableció la gente del primer movimiento de retorno colectivo) y ahí los ex-refugiados evaluaron la situación y les recomendaron que no había razón de huir, que refugiarse era una experiencia muy amarga y aún más en Guatemala, que sería mejor que regresaran.

1) La posición del Gobierno Guatemalteco:

-Guatemala se encuentra ahora, como El Salvador en su momento, ante la perspectiva de que la comunidad internacional declare clausurada su revolución social, después de más de 30 años de guerra civil y de violencia institucionalizada.

-Las presiones para la firma de la paz entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el ejército-gobierno guatemaltecos, son ahora más fuertes que nunca. Es muy posible que ambas partes tengan que firmar un cese al fuego, sin embargo, según se ha aprendido del proceso salvadoreño, mientras más se acerca la posibilidad de un acuerdo para el cese del fuego, más aumenta la violencia. Sería iluso pensar que alguna de las partes contendientes vaya a aceptar concluir 30 años de esfuerzos sin hacer todo lo posible para avanzar

más en el logro de sus objetivos estratégicos, en la última etapa del conflicto armado.

-Por otro lado, la implementación del actual ajuste de tipo neoliberal ha afectado severamente la economía de los sectores populares y está alimentando peligrosamente la polarización social. Por ello, algunos analistas consideran que Guatemala próximamente va a vivir niveles de violencia que no se han visto en los 30 años anteriores.

-En estas circunstancias, leer el proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos a su país como indicador del avance de las condiciones internas hacia la pacificación, podría resultar un ejercicio un tanto ingenuo, más aún, el retorno de todos los refugiados guatemaltecos, en tanto "nuevo" sector social que se suma a las demandas de paz, seguridad, tierra, trabajo, salud, seguridad social, etc, de hecho esta siendo analizado por algunos sectores sociales, económicos, políticos y gubernamentales de Guatemala, más como detonador social que como factor de distensión política, ya que la mayoría retorna a lugares que aún son zonas de conflicto o si no regresa a zonas que fueron devastadas por la guerra. Por lo que necesitará de toda la ayuda que le pueda brindar la comunidad internacional.

-El golpe Estado del 25 de mayo de 1993, en su momento interrumpió abruptamente el proceso de los retornos previamente anunciados por la CCPP y de las repatriaciones programadas para ese año, además introdujo una fuerte dosis de incertidumbre, como sobre la viabilidad, a corto plazo, de la continuación del proceso de retorno.

-Al asumir la presidencia el ex-Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, generó grandes expectativas; sin embargo, un mes después de que se investió como presidente, su primo León Carpio fue muerto a tiros. La muerte de su primo serviría como una advertencia encaminada a mantener al presidente De León sujeto a los designios del

ejército y con estrecho margen de maniobra en lo referente a reformas o propuestas de cambio que pretendan dar un giro diferente a la crítica situación del país. Y desde ese momento hasta enero de 1994, Ramiro de León Carpio no ha podido realizar los cambios tan esperados en Guatemala.

-El Gobierno guatemalteco si tuviera voluntad de poner en marcha un proceso de repatriación debería primeramente desmilitarizar el país y crear las condiciones que permitan a todos disfrutar de los Derechos Humanos, económicos y sociales básicos, así como de los derechos civiles y políticos.

-Ese gobierno debe garantizar la vida y la seguridad física de todas las delegaciones y sus acompañantes.

2) La posición del Gobierno de México:

-Es de vital importancia que el gobierno mexicano continúe dando asilo a los refugiados guatemaltecos que están temerosos de regresar a su país.

-ACNUR y algunos organismos no gubernamentales necesitan continuar con su trabajo en beneficio de los guatemaltecos que permanecen en México. Es vital que el gobierno mexicano permita la continuación de ese trabajo tan importante y, que la comunidad internacional provea el apoyo financiero que tanta falta hace.

-Debe acelerar el proceso de cambio de calidad migratoria a la forma migratoria FMR, con la cual los refugiados van a contar por primera vez con un documento que reconoce y expresa su calidad.

3) La posición del ACNUR:

-Deberá seguir acompañando los retornos y verificar el apego del gobierno y del ejército guatemalteco a los acuerdos del 8 de octubre de 1992.

-Deberá asegurar la disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales para la adecuada implementación del proyecto de repatriación voluntaria.

-El ACNUR deberá tratar de conseguir fondos de la comunidad internacional para aplicar proyectos que tengan como objetivo el apoyo a los retornados, para su integración y la reconstrucción de sus vidas.

-El ACNUR tomando en cuenta la importancia de las visitas de los refugiados a Guatemala que permiten una adecuada preparación de los retornos, deberá seguir apoyando estas visitas, con acompañamiento, transporte y viáticos.

-Seguirá con su papel de primera importancia en los aspectos técnicos, financieros y de respaldo político y moral,

-El ACNUR deberá asegurar el carácter voluntario de la repatriación.

-El ACNUR deberá seguir impulsando proyectos de desarrollo para los refugiados que piensan permanecer más tiempo en el país.

4) La posición de las CCPP:

-Deben tomar muy en cuenta un factor de tipo económico y cultural al hablar de retorno: El ciclo agrícola. Estos indígenas campesinos que son los refugiados, o se mueven hacia su país con tiempo suficiente para sembrar inmediatamente, o se mueven hasta levantar su cosecha en México.

-Lograr que el gobierno guatemalteco siga respetando los acuerdos del 8 de octubre de 1992.

-Apoyar todos los retornos y especialmente los de los cooperativistas, quienes son los que tienen mayores oportunidades de conseguir más pronto sus tierras y son los que están más dispuestos a retornar.

-Continuar jugando su papel en defensa de los derechos del pueblo refugiado que aún continuará en espera de su retorno a Guatemala y de los refugiados que se quieren quedar en México.

-Las CCPP deben continuar con la difícil labor de preparar, organizar y dirigir a la población que regresa a Guatemala, necesitando desarrollar muchos programas para la

reintegración en el país. Por lo que las demás partes deben brindar un apoyo sostenido y consistente a los planes de trabajo de las CCPP.

En vista de las tareas de cada uno de los participantes, se considera de vital importancia que se mantenga y fortalezca el diálogo establecido entre refugiados, gobiernos y otras instituciones del Estado, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, gobiernos de países amigos y comunidades receptoras, reconociendo y aceptando las funciones de cada uno, buscando la coordinación y complementariedad entre todos y compartiendo las responsabilidades en función de la participación de los diferentes sectores, con el objetivo de que los futuros retornos se realicen en mejores condiciones.

Es imprescindible que en este proceso tan complejo, se mantenga y amplíe un espacio meramente humanitario, indispensable para asegurar la vida, el bienestar de los refugiados y retornados y la reconciliación entre los pueblos de la región.

CONCLUSIONES

En estos tiempos hay una tendencia general a expresar que todos los organismos que forman parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas no son funcionales; que no tienen un liderazgo creativo; que todas las actividades que lleva a cabo se hacen siempre bajo conveniencias políticas; que no son operativas y que están demasiado burocratizadas. No obstante, al revisar este trabajo se puede decir que esas afirmaciones no son del todo ciertas, ya que examinando en este caso labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), podemos observar que este organismo no sólo no ha cumplido excelentemente con su trabajo, sino que además, poco a poco ha ido ampliando su mandato para prestar asistencia a personas desplazadas dentro de sus propios países de origen. El cumplimiento de esta labor ha sido posible gracias a la cooperación que recibe de otros organismos internacionales, sin embargo, el punto más importante a destacar es que este organismo realiza una labor puramente humanitaria, por la cual no recibe beneficio alguno. Por lo que se puede concluir que no se debe generalizar esa tendencia a acusar a todos los organismos de ineficientes, sino lo que se debería de hacer es dar más difusión a las actividades de cada organismo, ya que existe una gran desinformación general, además de que con esto los más beneficiados serían los organismos, pues la gente los apoyaría más tanto moral como económicamente.

La creación y el funcionamiento de la actual oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) como el órgano internacional especializado en la

materia, ha sido determinante para el desarrollo del "Derecho Internacional de los Refugiados" y para la protección misma de las personas en tal condición.

Las normas del "Derecho Internacional de los Refugiados", de acuerdo con la posición que ha tomado más fuerza, corresponden a los que aluden directamente a aspectos fundamentales del ser humano, como los derechos a la vida, a la libertad y al principio de no devolución y los que configuran o determinan la naturaleza misma de esta institución como una de carácter humanitario, pacifista y apolítica.

El Derecho Internacional de los Refugiados es un derecho en gestación, por lo que considero que es necesario continuar con las labores dirigidas a completar su formulación y perfección, como sería el adoptar una nueva definición de refugiado que se basara en las definiciones de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 y aquella de la Declaración de Cartagena de 1984. Los esfuerzos que ha realizado el ACNUR hasta la fecha para precisar la calidad de refugiado son merecedores de reconocimiento, ya que se ha logrado un avance significativo en esta nueva, evolutiva e importante rama del Derecho Internacional. De ellos se desprende una noción universal de que el refugiado es una persona jurídicamente desprotegida, que merece singular atención y protección de la comunidad internacional. Las definiciones ampliadas de la calidad de refugiado han surgido por la necesidad de países pertenecientes a regiones generalmente subdesarrolladas, como Africa y América Central, de afrontar el problema de los refugiados, que, a diferencia de años pasados, es de una mayor gravedad e incidencia por tratarse de desplazamientos masivos de personas.

El problema de los refugiados se ha ido agravando debido

mundial. Ya que estas transformaciones han provocado que haya recesiones económicas; crecientes disparidades económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo; degradación del medio ambiente; en los países surgen inestabilidades políticas tanto internas como externas; surgen conflictos armados internos y han resurgido actitudes xenófobas y racistas. Debido a esto miles y miles de gentes han tenido que salir de su país solicitando refugio en otros países, estas grandes corrientes han provocado que los países que anteriormente aceptaban de buen agrado a los refugiados hayan ido poco a poco cerrando sus fronteras limitando el número de personas que son aceptadas como refugiados, a su vez muchos países confunden el problema de los refugiados con el problema de las migraciones económicas por lo que se hace necesario que se realice una Convención que defina claramente a quienes se les considera refugiados. (Al final de las conclusiones anexo mi propia propuesta de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).

En América Latina, la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración emanada del Coloquio de Cartagena de Indias de 1984, ha constituido un gran avance en el desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados. Dicha declaración, por su propia naturaleza y por responder a un encuentro de académicos, en su origen careció de valor jurídico.

No obstante lo anterior, la definición de refugiado que la Declaración contiene ha merecido el respeto de los Estados de la región y ha sido incorporada no solamente en la legislación interna de algunos países, además de haber sido recogida y citada por diversas resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas.

Sin embargo, perdura el enorme desafío de lograr que las

Sin embargo, perdura el enorme desafío de lograr que las definiciones ampliadas de refugiado, se adopten por las legislaciones de todos los países, a través de las enmiendas que sean del caso, a fin de armonizarlas con los patrones previstos a nivel internacional por la Convención de 1951, para procurar una mayor y más eficaz protección internacional del refugiado.

El hecho de que la problemática de los refugiados desborda fronteras y no puede ser ni remotamente de la exclusiva responsabilidad de los países de asilo, hay una evidente obligación de la comunidad internacional, y dentro de ella, en particular de los países industrializados, por disponer de mayores márgenes de recursos, en la búsqueda y en el apoyo para lograr soluciones permanentes como son la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración.

Se deberá promover dentro del seno de la Organización de las Naciones Unidas, la adopción de una nueva Convención o, en su defecto, impulsar la modificación de la Convención de 1951, de manera que se integre en un texto, las dos definiciones que en la actualidad son aceptadas como las más avanzadas en la materia -la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y la del Coloquio de Cartagena de Indias de 1984.

Estas medidas responderían, al hecho de que tarde o temprano la comunidad internacional requerirá avanzar en este campo y reconocer el concepto ampliado del refugiado, lo cual estimularía a que se evite la adopción parcial por los países de algunas de las definiciones anteriores.

El reconocimiento de la condición de refugiado -es imperativo recordarlo- es un acto declarativo y no constitutivo. Por lo tanto, corresponde a cada país precisar

o reglamentar el procedimiento más adecuado al respecto, siempre que el mismo responda a los dos criterios internacionalmente adoptados: Justicia y eficacia.

Es paradójico pensar que a pesar de que el asilo es la piedra angular de la protección internacional, no exista hasta la fecha una deficiencia universalmente reconocida. (Por lo que sería necesario que así como existen una Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y sobre Asilo Territorial se elaborara una nueva Convención sobre Refugiados). Sin embargo, es indispensable destacar su carácter, en tanto, que ante todo, el asilo es la protección que un Estado otorga a una persona y que, por ende, su finalidad principal es la de servir como un mecanismo de amparo de la vida, la integridad física y la libertad del ser humano.

Esta función del asilo como amparo de la vida y de la libertad, en el caso del refugiado, está garantizada por el principio fundamental de no devolución, "non refoulement".

El concepto de protección internacional formalmente no se estableció sino hasta 1950, con la creación del ACNUR, organismo que tiene como funciones principales, las de proporcionar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes para estos.

En consonancia con lo anterior, es indispensable que los países desarrollados acepten el mandato actual del ACNUR respecto de los refugiados que caen bajo las definiciones ampliadas regionales, ya que estas nuevas funciones son un intento del ACNUR para cumplir a cabalidad con su labor fundamental de protección internacional, a cuyo efecto precisa seguir contando con el apoyo financiero de los países industrializados, en especial, y de la comunidad

internacional, en su conjunto.

La labor que realiza el ACNUR en favor de los refugiados es digna de destacarse no sólo en el campo cotidiano de protección y asistencia básica de los refugiados, sino también por el papel que juega en muchos casos en esfuerzos de pacificación y como sujeto de derecho internacional, en el proceso de creación de las normas internacionales protectoras de los refugiados.

El ACNUR, conjuntamente con la COMAR, realiza una encomiable labor de protección y de asistencia en pro de los refugiados guatemaltecos en México, gracias a la cooperación de la comunidad internacional.

El ACNUR jugó un papel muy importante en México, ya que primero gracias a sus excelentes negociaciones diplomáticas, logró que el gobierno mexicano concediera asilo a los refugiados guatemaltecos, segundo logró que se aplicarían proyectos como los de castellanización, capacitación en sus derechos, alfabetización, salud, capacitación, reforestación, proyectos especiales para las mujeres y niños, etc. Proyectos que muy pocos países aceptan que se les otorguen a los refugiados, además de que estos han sido de gran provecho para los refugiados, y tercero, ha logrado que el proceso de repatriación se logre en buenas condiciones.

Esos proyectos que el ACNUR ha aplicado en México a los refugiados guatemaltecos son ejemplares y son unos de los mejores proyectos de refugiados en el mundo donde ha habido un proceso de integración económico y social importantísimo.

La repatriación voluntaria constituye la solución idónea para los problemas de los refugiados. En este sentido, los acuerdos suscritos el 8 de octubre de 1992, entre el Gobierno

en el marco del ordenamiento jurídico nacional, un conjunto de garantías y facilidades específicas para el regreso voluntario y la reintegración de los refugiados guatemaltecos.

Ahora bien, es evidente que sólo cuando se haya acordado la paz en ese país, se podrá pensar en un retorno masivo de los nacionales guatemaltecos en condiciones óptimas a su propio país y que no basta con declaraciones de buena voluntad de un gobierno que sigue supeditado al mandato del ejército.

Por último, la adhesión de México a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, debería ser el proceso natural a seguir para complementar las reformas a la legislación interna adoptadas mediante enmiendas a la Ley General de Población, ya que estos instrumentos son los que constituyen la más completa codificación en torno a la protección internacional de los refugiados.

**PROPUESTA DE TEXTO DE CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO
DE LOS REFUGIADOS.**

PREAMBULO

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los

acuerdos internacionales referentes al Estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 fueron adoptadas y que hay la posibilidad de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Reconociendo que los problemas de los refugiados deben abordarse de una manera esencialmente humanitaria para encontrarles una solución,

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual,

Teniendo presente que el esfuerzo concertado en favor de las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, requiere el apoyo, cooperación y coordinación de los gobiernos afectados e interesados y de las diferentes organizaciones internacionales involucradas, en particular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, **Preocupados** por el intenso sufrimiento humano causado por este desarraigo masivo de poblaciones, que ha tenido por añadidura un impacto negativo en las poblaciones que los acogen y en los servicios y recursos naturales, entre otros, de que disponen en los países por los que transitan.

Observando con inquietud que la estrecha relación entre factores políticos y económicos confunde algunas veces el fenómeno de los refugiados, con el de las migraciones económicas,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

ARTICULO I
DEFINICION DE REFUGIADO

A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará:

"A toda persona física que ha tenido que huir del país de su nacionalidad o de su residencia, o que estando fuera del mismo, no desea o no quiere acogerse a la protección del tal país y, en consecuencia regresar al mismo, por tener un fundado temor de ser perseguida y amenazada su vida, seguridad o libertad, debido a dos grandes tipos de causales:

- a) motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que en conjunto atañen a su condición de individuo; y
- b) motivos que resultan de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país, y que en conjunto atañen a la situación por la que éste atraviese".

ARTICULO 2
DISPOSICIONES GENERALES

1.- Los Estados Partes en la presente Convención se obligan a aplicar los artículos 2 a 34, inclusive de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

2.- Reiterar la importancia y la significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.

3.- Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar

sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración de la sociedad que los acoge.

4.- Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.

5.- Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados.

6.- Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo.

7.- Los Estados miembros deberán seguir colaborando con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para mejorar la situación de los refugiados.

8.- Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades del país de asilo, de acuerdo a las directrices que éstas señalen.

ARTICULO 3

REPATRIACION VOLUNTARIA

1.- Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que esta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen y que cuente con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

2.- Que con el objetivo de facilitar la repatriación de los refugiados se establezcan comisiones cuatripartitas integradas por representantes del Estado de Origen, el Estado Receptor, los Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

3.- Los refugiados que regresen voluntariamente a su país no

deberán sufrir sanción alguna por haber salido del mismo por cualquiera de las razones que dan origen a la situación del refugiado.

4.-Para que un programa de Repatriación Voluntaria tenga éxito se debe de dotar de asistencia adecuada a los repatriados, por ello se debe incluir transporte y ayuda durante el viaje de retorno, así como asistencia en el país de origen durante el proceso de reintegración (cuando menos de un año).

ARTICULO 4

SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Toda controversia entre Estados Partes en la presente Convención relativa a su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en controversia.

ARTICULO 5

ADHESION

La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

ARTICULO 6

ENTRADA EN VIGOR

1.- Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito de sexto instrumento de ratificación o adhesión.

2.- Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

ARTICULO 7

DENUNCIA

1.- Todo Estado contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2.- La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas las haya recibido.

ARTICULO 8

REVISION

1.- Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas pedir la revisión de esta Convención.

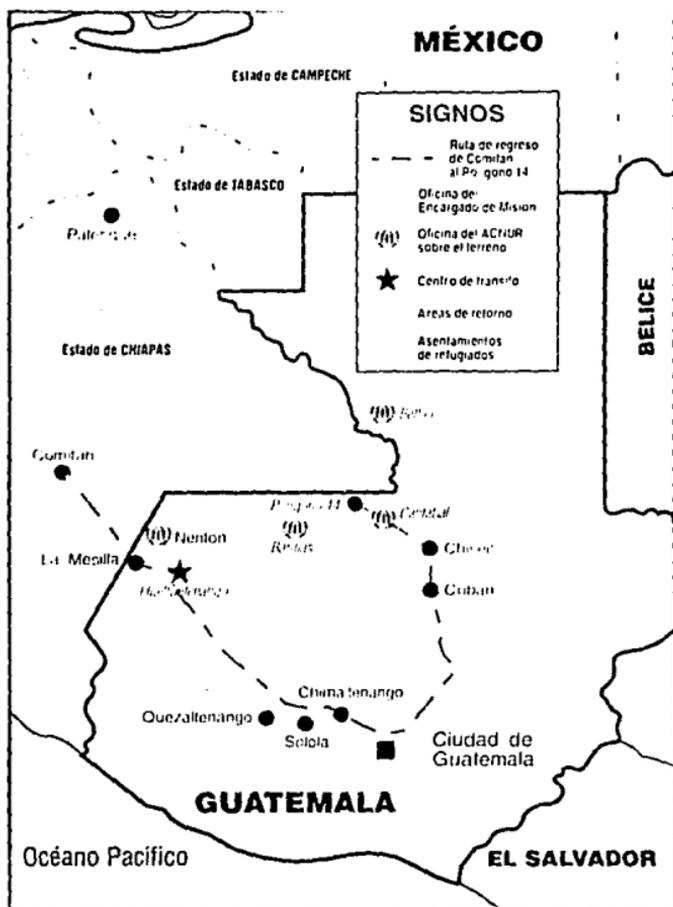
ARTICULO 9

DEPOSITO EN LAS NACIONES UNIDAS

Un ejemplar de la presente Convención firmado por el presidente de la Asamblea General y por el Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General transmitirá copias certificadas del mismo a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

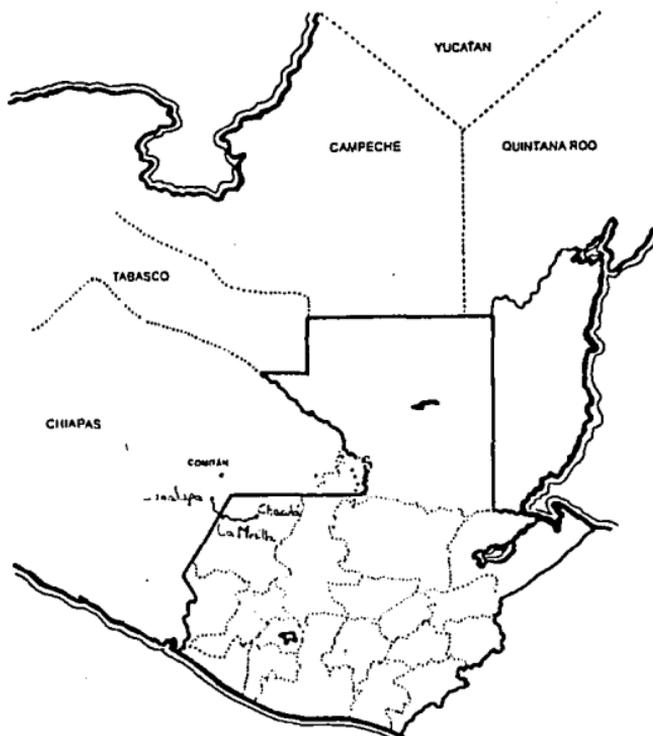
EN FE DE LO CUAL, NOSOTROS, Jefes de Estado y de Gobierno firmamos esta Convención.

ANEXO II



Ruta del Primer Movimiento de Retorno

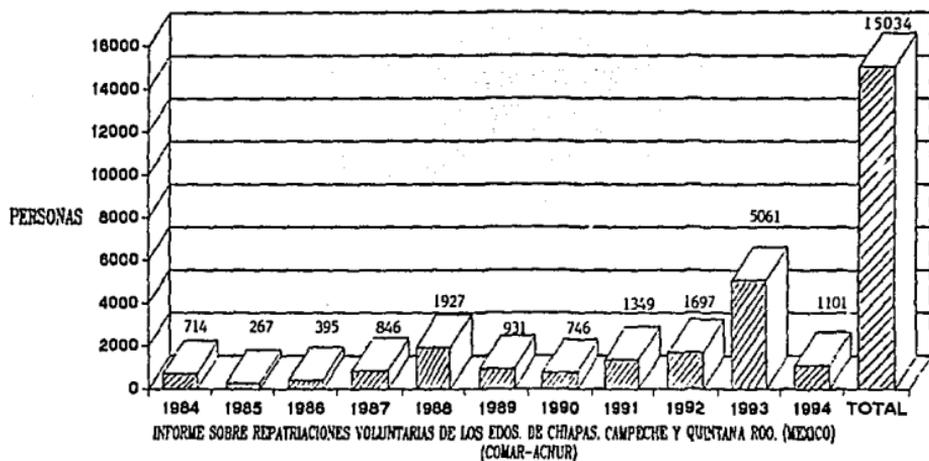
ANEXO IV



Ruta del Tercer Movimiento de Retorno

ANEXO V

REPATRIACIONES DE GUATEMALTECOS OCURRIDAS DE 1984 A ENERO DE 1994



Gráfica de Repatriaciones de Guatemaltecos

BIBLIOGRAFIA

- Aguayo Quezada, Sergio, El Exodo Centroamericano, México, Secretaría de Educación Pública (SEP), 1985, 173pp.
- Aguayo Quezada, Sergio, et. al., Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 1989, 87pp.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Asilo Político y Situación del Refugiado, Seminario realizado en la Paz, Bolivia, Editorial Universo, 1983, 213pp., que entre otras incluyó a los autores de las ponencias siguientes:
- .Da Cunha, Guillermo, "Protección Internacional de los Refugiados en América Latina";
 - .Krenz, Frank, "La Definición del Refugiado";
 - .Antezana, Mario, "Tratamiento Legal del Refugiado dentro del Orden Interno", y
 - .Santistevan, Jorge, "Soluciones Duraderas para el Refugiado".
- Castañeda Sandoval, Gilberto, Relaciones Centroamérica-México-Guatemala, México, Programa de Estudios de Centroamérica (PECA), Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), 1987, 137pp.
- Collins, Peter, Protection et Assistance en faveur des Réfugiés, Suisse, Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 1972, 150pp.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO), Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur de México, México, 1992, 400pp, que entre otros incluye los siguientes artículos:
 - .Casillas, Rodolfo, "La Migración Centroamericana de paso un Desafío a la Política Exterior de México".
 - .Hernández Castillo, Aida, "Los Refugiados Guatemaltecos en Chiapas entre la Resistencia y el Cambio", y
 - .Imaz Bayona, Cecilia, "Los Refugiados y las Relaciones Bilaterales en la Frontera Sur de México".

- Dominguez, Guillermo; París, Ma. Dolores y Venet, Fabienne, Centroamérica, los Caminos de la Paz y la Repatriación, México, Claves latinoamericanas, 1993, 127pp.

- F. P., Walters, A History of the League of Nations, Great Britain, University Press, 1952, 87pp.

- Franco, Leonardo, "El Derecho Internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina", Anuario Jurídico Interamericano, Washington, D. C., Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 1982, 42pp.

- Hathaway, James, "The Evolution of Refugee Status in International Law, 1920-1950", International and Comparative Law Quarterly, Londres, Inglaterra, 1982, 365pp.

- Herencia de la Sociedad de las Naciones, Ginebra, Servicio de Información Pública, 1945, 124pp.

- Hernández Castillo, Rosalva, et. al., La Experiencia de Refugio en Chiapas, Nuevas Relaciones en la Frontera Sur Mexicana, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1993, 169pp.

- Holburn, Louise w, Refugees, a Problem of our Time, Metuchen, USA, Scarecrow Press, 1975, 57pp.
- Informe de un Genocidio, s.a. México, Ediciones la Paz, 1983, 79pp.
- Jaeger, Gilbert, Status and International Protection of Refugees, Geneve, Ninth Study, Session of the International Institute of Human Rights, 1978, 45pp.
- Los Refugiados Guatemaltecos en México, Memoria de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados 1982-1988, México, D.F., Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), 1988, 80pp.
- Luard Evan, Organismos Internacionales: El Marco Naciente de la Interdependencia, México, Editorial Manual Moderno, 1979, 184pp.
- Manz, Beatriz, Guatemala: Cambios en la Comunidad. Desplazamientos y Repatriación, México, Iglesia Guatemalteca en el Exilio, 1986, 232pp.
- Montaño, Jorge, "La Situación de los Refugiados en el Mundo", Cuadernos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), México, D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, 48pp.
- O'Dogherty, Laura, Centroamericanos en la Ciudad de México, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1990, 56pp.
- Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales, Argentina, Heliasta, s.f., 306pp.
- Padilla, Alberto, Guatemala, "Polos de Desarrollo", El Caso

de la Desestructuración de las Comunidades Indígenas, México, Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal (CEIDEC), 1988, 140pp.

-Pellicer de Brody, Olga, "Política hacia Centroamérica e Interés Nacional en México en Centroamérica en Crisis y Política Internacional, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México, Editorial Siglo XXI, s.f., 102pp.

-Quaderni, Publicación de la Delegación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Italia, 1991, 282pp.

-Robertson, A., Human Rights in the World, Manchester, 1972 54pp.

-Ruiz de Santiago, "El Problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo", Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana 1986-1987, No. 18, México, D.F., 1988, 500pp.

-Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982, 420pp.

-Sepúlveda, César, Derecho Internacional, México, D.F., Editorial Porrúa, 600pp.

-Sepúlveda, César, Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, No. 7, 1991, 110pp., que entre otros incluye los siguientes artículos:

- . "Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ante la Subversión en América Latina (aspectos jurídicos)",
- . "Vinculación entre el Derecho Internacional Humanitario, los

Derechos Humanos y la Protección Internacional a los Refugiados", y

. "Las Correlaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y el de los Derechos Humanos en el Continente Americano. El Papel de los Organismos Regionales".

-Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, 389pp.

-Zarjevski, Yefime, A Future Preserved, Oxford, International Assistance to Refugees, Pergamon Press, 1988, 140pp.

-Zorrilla, Luis G., Relaciones México con la República de Centroamérica y con Guatemala, México, Editorial Porrúa, 1984, 930pp.

HEMEROGRAFIA

- Acuerdo de Esquipulas II, Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, Ciudad de Guatemala, 7 de agosto de 1987, 9pp.

- Acuerdos de la Negociación para el Retorno Colectivo y Organizado, Documento publicado por las CCP, s.f. y s.e., 64pp.

- Acuerdo Presidencial Relativo a la Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), México, D.F., Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1980, pp. 2-4.

- Aguayo, Sergio, Las Amenazas a la Seguridad Nacional, México Serie Estudios del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, 21pp.

- Anuncio Publicado por Teléfonos de Guatemala (GUATEL), Diario La Hora, Guatemala, 27 de septiembre de 1993, p. 3.

- Arboleda, Eduardo y Hoy, Ian, "The Convention Refugee Definition in the West: Disharmony of Interpretation and Application", International Journal of Refugee Law, Vol. 5, No. 1, USA, Oxford University Press, 1993, pp. 66-90.

- Arboleda, Eduardo, El ACNUR, las Migraciones Internacionales y el Derecho de Asilo y Refugio, Ponencia presentada en el Instituto Matías Romero, México, D.F., 16 de noviembre de 1993, 12 pp.

- Arboleda, Eduardo, The Guatemalan Refugee Question in Chiapas, México, ACNUR, 1989, 13pp.
- Castilla Reingten, Marco, Análisis de la Evolución del Marco Jurídico para la Protección del Refugiado en México, México, Instituto Panamericano de Derechos Humanos, 1990, 22pp.
- Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados relativa a la Repatriación Voluntaria de los Refugiados Guatemaltecos, Guatemala, 13 de noviembre de 1991, 9pp.
- Celada, Edgar, "Las CCPP desconocen la realidad: De León", La Jornada, México, 26 de noviembre de 1993, p. 49.
- "Centroamérica, sin México", Ideas, Excelsior, 7 de junio de 1991, s.n., p. 2.
- Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusiones Nos. 18 (XXXI) y 40 (XXXVI), Ginebra, Suiza, 1977, 66pp
- Comunicado de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio sobre la Incorporación de los Repatriados Guatemaltecos al Proyecto Contrainsurgente del Gobierno, México, Documento elaborado por la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, 31 de mayo de 1989, 8pp.
- Comunicado de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, México 1o. de marzo de 1989, 6pp.
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos", Ciudad de Guatemala, 1989, 17pp.

- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Segundo Informe de Avance de la Ejecución del Plan de Acción Concertado", San José, Costa Rica, Publicado por la Unidad Conjunta ACNUR-PNUD, de apoyo a CIREFCA, 1992, 20pp.
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Documento de los Estados Unidos Mexicanos, Diagnóstico, Estrategia y Propuestas de Proyecto", Ciudad de Guatemala, 1989, 7pp.
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Tercer Informe de Avance de la Ejecución del Plan de Acción Concertado", San José, Costa Rica, Publicado por la Unidad Conjunta ACNUR-PNUD de apoyo a CIREFCA, 1993, 31pp.
- Contadora y otras Propuestas para la Pacificación y la Democratización de Centroamérica, Cronología y Documentación 1983-1987, Publicación Trimestral del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, marzo-junio de 1987, 150pp.
- Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al Asilo y a los Refugiados", Ginebra, Suiza, ACNUR, pp. 109-110.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, "Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al asilo y a los Refugiados", Ginebra, Suiza, ACNUR, pp. 25-30.
- Convenio entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno de los Estados Unidos

Mexicanos relativo al establecimiento en México de una Representación de la Oficina del Alto Comisionado, México, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1983, pp. 2-5.

-Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, (referidos a Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; a Aliviar la Suerte que corren los Heridos; los Enfermos y los Naufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; al Trato debido a los Prisioneros en Tiempo de Guerra), Ginebra, Suiza, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1986, pp. 25-26, 50-51, 70-71 y 140-141.

-Coronado, Rossana, Los Retornados Inician la Reconstrucción del Ixcán, México, CCEP Vertiente Noroccidental, s.f., 9 pp.

-Declaración de Cartagena de 1984, Ginebra, Suiza, División de Protección Internacional, 1985, 17pp.

-Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, proclamado por la Resolución 2313 (XXII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1967, pp. 109-113.

-Dewey, Arthur, "El ACNUR y el Nuevo Orden Mundial", Refugiados, No. 75, Madrid, España, ACNUR, 1991, pp. 27-29.

-Discurso de la Señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, Textos Universidad Iberoamericana, 1991, 7 pp.

-Documento de Información General, Ginebra, Suiza, ACNUR, 1992, 23pp.

-Documentos Oficiales del ACNUR, "Conclusiones sobre la

Protección Internacional de los Refugiados", Ginebra, Suiza, Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1984, 7pp.

- El Primer Retorno Colectivo de los Refugiados Guatemaltecos, Talleres de Análisis e Investigación, Serie: Documentos para la Discusión, No. 3, México, Dirección de Etnología y Antropología Social, 1993, 20pp.
- El Principio del Asentamiento de los Refugiados en Zonas Alejadas de sus Fronteras Nacionales, Unidad de Protección, México, ACNUR, 1992, 2pp.
- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 1950, pp. 23-24.
- Estudio Comparativo entre los Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas sobre Refugiados, Asilados y Desplazados y los Instrumentos Interamericanos sobre Asilo, Extradicción y Derechos Humanos, Programa de Cooperación ACNUR-OEA, Washington, Preparados por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), 1983, 173pp.
- Evaluación de la Instancia Mediadora de la Fase de Traslado del Primer Retorno, México, marzo, 1993, 10pp.
- Explicación sobre las Tres Vertientes de Retorno de los Refugiados, México, CAPP, s.f., 4pp.
- François Duriex, Jean, Consideraciones Generales sobre Legislación en Materia de Refugiados, ACNUR, México, 1989, 392pp.

- García Urrea, Carlos, "Ministro de Defensa: Una Irresponsabilidad Ocupar Tercer Pueblo", Gráfico, Guatemala, 27 de noviembre de 1993, p. 13.
- Girard, Sylvie, "¿Puede un Sistema Burócratico de la ONU Ocuparse de las Emergencias?", Refugiados, Madrid, España, ACNUR, diciembre de 1992, pp. 8-12.
- Goodwin-Gill, Guy, "¿Nuevo Mandato?, ¿Qué Nuevo Mandato?", Refugiados, No. 76, ACNUR, Madrid, España, enero de 1992, pp. 38-42.
- Guatemalan Refugees in Mexico, México, COMAR, 1986, 8pp.
- Harder, Peter, "Migration: A New International Dimension", International Journal of Refugee Law, Vol. 5, No. 1, USA, Oxford University Press, 1993, pp. 101-109.
- Imaz, Cecilia, "El Asilo Diplomático en la Política Exterior de México", La Jornada, México Internacional, Año 4, No. 47, México, D.F., julio de 1993, pp. 19-23.
- Información y Análisis de la Situación de los Refugiados en el Sureste de México, agosto-septiembre-octubre y noviembre 1991, México, Documento de la Consultoría Mesoamericana de Asistencia y Desarrollo Popular, AC (COMADEP), noviembre de 1991, 120pp.
- Informe del Experto Independiente Sr. Christian Tomuschat, sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, preparado de conformidad con el párrafo II de la Resolución 1191-51 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 48 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra, 1992, 73pp.

- Informe Preliminar de los Refugiados Guatemaltecos en México, Estudio preparado para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), México, 1989, 76pp.
- Informe Preliminar de los Refugiados Guatemaltecos en México, Estudio preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), Programa de Cooperación ACNUR-OEA, Washington, 1988, 42pp.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, México, Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, enero 1989, 11pp.
- "La Vuelta a Casa", Refugiados, No. 76, Madrid, España, ACNUR, enero, s.n., 18-20pp.
- Ley General de Población, reformada en 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 17 de julio de 1990, 6pp.
- Los Refugiados Guatemaltecos en México y el Proceso de Retorno, Ponencia presentada por la CCPP en Quetzaltenango, Guatemala, febrero de 1993, 6pp.
- Los Refugiados Guatemaltecos y los Derechos Humanos, Ponencia presentada por las CCPP en San Cristobal de las Casas, Chiapas, 26-27 de abril de 1990, 9pp.
- Maldonado Castellanos, Armando, Notas sobre Migraciones Fronterizas Guatemala-México (el Caso de los Refugiados), México, 1990, 46pp.
- Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados,

Ginebra, Suiza, 1988, 84pp.

- Mares, Marco y Estrada, Jorge, "Regresaron a su país otros 983 refugiados guatemaltecos que se encontraban asentados en Chiapas", Uno Más Uno, México, 13 de enero de 1994, p. 1.
- Martín, Monica, "Demandan Ayuda Urgente para Prolongar su Asilo 100,000 Guatemaltecos: Arboleda", Excelsior, México, 10. de junio de 1993, p. 2.
- Martínez Aguilar, Rogelio, "Los Refugiados una Pesadilla de todas las Epocas", Tiempo, México, D.F., marzo de 1993, pp. 52-54.
- "México en la Encrucijada de Guatemala", Informe, Relaciones México-Estados Unidos, Vol. 1, No. 3, México, CEESTEM, julio-diciembre de 1982, 1983, pp.10-71.
- Minuta de la XV Reunión Tripartita COMAR-CEAR-ACNUR, CEAR, Ciudad de Guatemala, 11 de febrero de 1993, 17pp.
- Morales Miranda, Sara, Repatriación Voluntaria, Retorno Masivo e Integración, Alternativas Actuales de los Refugiados Guatemaltecos en México, México, abril de 1990, 87pp.
- Mousalli, Michel, "La Protección en Crisis", Refugiados, No. 75, Madrid, España, ACNUR, octubre de 1991, 35pp.
- O'Dogherty, Laura, Algunos Documentos Relativos al Asilo y Refugio en México, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, mayo-junio 1985, 89pp.
- O'Dogherty, Laura, y Aguayo, Sergio, "Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", Foro

Internacional, Vol XXVIII, México, octubre-diciembre 1986, 295pp.

-Pentland, S. L., Central American-Refugees in Mexico, México, 1986, pp. 226-295.

-Primera Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, Realizada en Nueva York, el 27 y 28 de junio de 1992, "Resumen del Documento Oficial de México", San José Costa Rica, publicado por la Unidad Conjunta ACNUR-PNUD de apoyo a CIREFCA, 1990, 32pp.

-Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, Documento elaborado por un grupo de expertos, Sonia y Valladores Lanza, Leo, para CIREFCA, Ciudad de Guatemala, 1989, 39pp.

-Programa de Asiento Seguro de Chiapas, México, Documento elaborado por la Suboficina de Chiapas de la Representación del ACNUR en México, 1991, 13pp.

-Ramos, Aurelio y Victorio, Rafael, "Con ellos sumarán 5 mil los retornados en los últimos días: Luis Varesse (COMAR, Chiapas)", Excelsior, México, 7 de diciembre de 1993, p. 12.

-Refugiados Guatemaltecos en Chiapas, Chiapas, México, Documento elaborado por la Suboficina de ACNUR en Comitán, marzo, 1992, 11pp.

-Reglamento de la Ley General de Población Reformada en 1992, México, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1992, 4pp.

-Resolución A/45 de la Asamblea General de las Naciones

- Unidas, del 12 de febrero de 1946, p. 24.
- Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 3 de diciembre de 1949, p. 80.
 - Resolución 42/108 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10. de enero de 1954, p. 38.
 - Resumen de la Reunión Realizada entre Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Guatemala sobre Capacitación y Perspectivas para 1994 en Guatemala y México, México, Documento elaborado por ACNUR, abril de 1993, 6pp.
 - Ruiz, Hiram, El Retorno, Washington, U.S. Committee for Refugees (USCR), febrero de 1993, 20pp.
 - Saenz Carrete, Erasmo, "Política del Gobierno de México frente a los Refugiados", Revista Mexicana de Política Exterior, No. 36-37, México, Instituto Matías Romero, 1992, 63-68pp.
 - Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, realizada en San Salvador, el 7 y 8 de abril de 1992, El Salvador, Publicado por la Unidad Conjunta ACNUR-PNUD de apoyo a CIREFCA, 1992, 32pp.
 - Sidni, Lamb, "Guatemala despues de tantos años", Refugiados, No. 41, Madrid, España, ACNUR, mayo de 1988, 28pp.
 - Situación y Perspectiva del Programa Multianual en Campeche y Quintana Roo, realizado por la misión de evaluación de la Comunidad Europea, así como del equipo de alto nivel del Programa Mundial de Alimentos, México, ACNUR, marzo 1993, 11pp.

- Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Informe Preliminar, Comité Pro-Justicia y Paz en Guatemala, enero de 1989, 56pp.

- Stafford, M. Douglas, "Nuevas Estrategias para Refugiados en la Década de los 90's", Refugiados, No. 79, Madrid, España, ACNUR, diciembre de 1993, pp. 10-13,

- Sepúlveda, César, "México y las Complejidades Modernas del Asilo Territorial", Línea, No. 2, México, septiembre-octubre de 1981, 33pp.

- Tercer Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México la Frontera Sur y América Latina, México, Cuadernos de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, No. 42, 49pp., que entre otros incluye:
 - Ordoñez Saleme, Latife, "México y la Cuestión de los Refugiados Guatemaltecos, Marco Jurídico y algunos Alcances en torno a la Seguridad Nacional".
 - Ornelas Díaz, Iván, "La Falta de una Doctrina de Seguridad Nacional en México y la Crisis Centroamericana".

- United Nations Resolutions and Decisions relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Fourth Edition, HCR/INF. 48/Rev 3, New York, USA, Public Information Department, United Nations, 1989, 237pp.

- Urbina Paredes, Maria de Lourdes, Derechos y Obligaciones de los Refugiados en México, México, 1992, 26pp.

- Vázquez Colmenares, Pedro, "Las Relaciones entre México y Guatemala", Revista Mexicana de Política Exterior, No. 36-37, México, Instituto Matías Romero, 1992, pp. 16-25.

- Velázquez, Miguel Angel, "Refugiados: 1981-1984, una

Cronología", Nexos, No.79, México, D.F., julio de 1984, 5pp.

-IV Reunión Cuatripartita de Concertación COMAR-ACNUR-CCPP-Organismos No Gubernamentales, ponencia ACNUR, Campeche, 25-27 de octubre de 1993, 7pp.

-12 Años más con los Refugiados: COMAR, México, Documento elaborado por la COMAR, 22 de julio de 1992, 6pp.

-13 Años de Acción Humanitaria: COMAR, México, Documento elaborado por la COMAR, México, 25 de octubre de 1993, 6pp.

-20 Preguntas y Respuestas acerca del ACNUR, ACNUR, Ginebra, Suiza, Servicio de Información, s.f., 23pp.

-20 Preguntas y Respuestas de CIREFCA, San José Costa Rica, Publicado por la Unidad Conjunta de ACNUR-PNUD de apoyo a CIREFCA, 1993, 6pp.