



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**DEFICIENCIA EN LA PROTECCION
INTERNACIONAL A FAVOR DE LOS REFUGIADOS
EN EL MUNDO: DESARROLLO DE LAS
ACTIVIDADES DEL ACNUR.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

MONICA GENOVEVA RODRIGUEZ SEVILLA



MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico esta Tesis a mi papá con cariño, respeto y admiración, pero sobre todo, con mi agradecimiento por su confianza y apoyo siempre discreto, certero e incondicional.

A mi mamá, por su amor profundo y paciencia, con mi amor y admiración.

A mis queridísimos hermanos Gaby, Francisco, Cuahtémoc, Ulises y Rafael.

A mi sobrina Itzel.

Agradezco a toda la gente que me ha brindado su ayuda para la conclusión de este trabajo, tanto en etapas de investigación, revisión, asesoría, soporte informático y trámites escolares, todos ustedes por fortuna, amigos entrañables.

Diego Rosero, Urs Shmidth y Raúl Salazar, Oficiales de Protección del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, por su estrecho seguimiento del desarrollo de esta Tesis y su asesoría en el marco jurídico.

Guillermo Illescas, (ACNUR-Campeche), Héctor Navarrete (COMAR-Campeche) y Luis Enrique Pérez Mota (COMAR Chiapas), así como a Enrique González Casanova y Jorge Madero (COMAR-México).

**A mis jefes y amigos quienes siempre me dieron oportunidad de robarle tiempo a la jornada laboral para concluir con este esfuerzo:
Andrés Aguirre, Alejandro Rubido y Alejandro de la Canal.**

De manera muy especial a Karla Valverde por su interés y conducción final en esta investigación, por su apoyo siempre optimista y amistad.

A los profesores Leopoldo González Aguayo e Irene Zea Prado por sus comentarios para enriquecer el trabajo y presentación, así como a Lucía Irene Ruíz Sánchez por las valiosas observaciones y el tiempo que dedicó en la revisión.

A mis amigos de generación Ernesto, Gerardo, Karla, Luz María, Mónica y Susana

A Doña Lourdes Aguilar por su cariño y compañía, siempre dulce y reconfortante.

**DEFICIENCIA EN LA PROTECCION INTERNACIONAL A FAVOR DE LOS
REFUGIADOS EN EL MUNDO: DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL
ACNUR**

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. CONDICIONES SOCIALES, POLITICAS Y JURIDICAS EN EL SURGIMIENTO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO ..	9
1.1. LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO	9
1.1.1. CONCEPTO DE REFUGIADO	11
1.1.2. CONCEPTO DE ASILADO	12
1.1.3. CONCEPTO DE DESPLAZADO	14
1.2. SITUACION INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA Y EL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS (1950-1970)	15
1.3. INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES	20
1.3.1. RECONOCIMIENTO DE LA SITUACION DE REFUGIADO	23
1.3.1.1. CLAUSULAS DE CESACION	23
1.3.1.2. CLAUSULAS DE EXCLUSION	26
1.3.2. DERECHO DE ASILO	27
1.4. DERECHOS HUMANOS ENFOCADOS AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS	34
1.4.1. ANTECEDENTES	34
1.4.2. DERECHOS HUMANOS Y REFUGIADOS	42
CAPITULO 2. ESQUEMAS DE COOPERACION INTERNACIONAL	49
2.1. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS	50
2.1.1. PROTECCION INTERNACIONAL	58
2.2. RELACION CON LOS MIEMBROS DE LA ONU Y OTROS ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES	62
2.3. COOPERACION CON AGENCIAS VOLUNTARIAS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S) QUE TRABAJAN EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS	66
2.4. FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL ACNUR	70
CAPITULO 3. PROBLEMATICA ACTUAL DE LOS REFUGIADOS	75
3.1. PROBLEMAS REGIONALES	76
3.1.1. EUROPA	76
3.1.1.1. PAISES NORDICOS	81
3.1.1.2. AUSTRIA	84
3.1.1.3. FRANCIA	85
3.1.1.4. SUIZA	86

3.1.1.5. ESPAÑA	86
3.1.1.6. REINO UNIDO	88
3.1.2. MEDIO ORIENTE Y ASIA	89
3.1.2.1. PALESTINA	90
3.1.2.2. PAQUISTAN	91
3.1.2.3. AFGANISTAN	93
3.1.2.4. SURESTE ASIATICO	94
3.1.3. AFRICA	98
3.1.3.1. ETIOPIA	100
3.1.3.2. SUDAFRICA	102
3.1.3.3. MOZAMBIQUE	103
3.1.4. AMERICA	105
3.1.4.1. CONFLICTO CENTROAMERICANO. CONDICIONES GENERALES A PARTIR DE LA DECADA DE LOS AÑOS SETENTA	106
3.1.4.2. CENTROAMERICA Y LOS REFUGIADOS	112
CAPITULO 4. LA PRACTICA MEXICANA FRENTE AL FENOMENO DE LOS REFUGIADOS	118
4.1. COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR)	121
4.1.1. FORMACION	121
4.1.2. ORGANIZACION	122
4.1.3. PROPOSITOS	122
4.1.4. ACCIONES PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS	124
4.1.4.1. REPATRIACION VOLUNTARIA	124
4.1.4.2. REUBICACION EN EL TERRITORIO DENTRO DE COMUNIDADES MEXICANAS	125
4.1.4.3. REUBICACION EN UN TERCER PAIS	127
4.2. RELACION COMAR-ACNUR	127
4.2.1. SITUACION ACTUAL	128
CAPITULO 5. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	146
BIBLIOGRAFIA	152

"No existe peor tristeza en la Tierra, que la pérdida de la tierra natal de uno"

*Empédocles
431 a.C.*

"Mientras haya guerras, persecuciones, discriminaciones e intolerancia existirán los refugiados"

ACTUAR

INTRODUCCION

El interés de estudiar la situación de los refugiados en el mundo, se debe en parte, a que su análisis da cuenta de los diferentes matices sociales, económicos y políticos que pueden reflejar las sociedades actuales. En todo el mundo, tanto en los países altamente desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, no solo se presenta el fenómeno de los refugiados, sino que además repercute en el replanteamiento y la reorganización de los sistemas y las estructuras internas de las distintas sociedades, que en ocasiones se ven en la necesidad de modificar sus estructuras jurídicas y de asistencia social para poder atender de la manera más adecuada a los grupos de refugiados que con su presencia, obligan a orientar nuevas tendencias en el comportamiento de la comunidad.

En este sentido los refugiados llegan a representar una carga para el país de asilo, el cual en ocasiones ve afectadas su economía y su política, lo que puede ser tanto positivo como negativo, dependiendo de la atención que los grupos de refugiados en ciertas regiones pueden absorber por parte de organismos que apoyan en los programas de ayuda a estos grupos, ejemplo de lo anterior es, el hecho de que asistir a los refugiados puede representar en un momento determinado el llegar a comunidades que antes de su arribo, se encontraran abandonadas o descuidadas, y que al momento de recibir la ayuda, también las localidades en los alrededores puedan beneficiarse con la atención otorgada, tanto por los gobiernos como por los organismos internacionales y agencias voluntarias que participan en la atención a refugiados.

Sin embargo, en otro sentido también los refugiados pueden representar un desequilibrio económico en el país de asilo cuando se rebasan los límites de resistencia dentro de las estructuras materiales y económicas que el país presenta.

Por otra parte y no menos importante, resultan las repercusiones políticas que este fenómeno puede mostrar, en el replanteamiento de principios tales como la seguridad nacional de los Estados, la soberanía, el respeto de las fronteras, la política interna y la política exterior, el derecho de asilo, las leyes de extranjería y los derechos humanos; y con mayor acento en los últimos años, el factor xenofóbico.

Así, los refugiados representan a un grupo importante de individuos quienes por causas eminente políticas, pero también sociales y culturales, se han visto forzados a huir de su país en busca de mejores condiciones de vida y también de un lugar donde encuentren un mínimo de garantías de respeto a sus derechos humanos.

En este orden de ideas, uno de los principales objetivos de esta investigación es definir claramente los términos de refugiado, asilado y desplazado, los cuales en ocasiones pueden confundir al lector, dado que al no detectar sus diferencias se dificulta entender el porqué de sus implicaciones jurídicas y socio-políticas al ser utilizados en distintas situaciones o regiones. Definidos los términos, se analizará el aspecto político y social a partir de la posguerra, cómo surgen los movimientos de refugiados en el mundo a la par del surgimiento de los instrumentos internacionales de protección a sus derechos y el fortalecimiento del derecho de asilo.

Para poder vislumbrar las diferentes situaciones en que los refugiados se ven afectados, es necesario realizar un breve recuento de los diferentes grupos de refugiados que se presentan en las diferentes regiones del mundo

No obstante que esta es una tesis de Relaciones Internacionales, se tratarán algunos aspectos dentro del el derecho internacional, por lo que corresponde al derecho de asilo y refugio, resaltando su estrecha relación con los derechos

humanos de los refugiados, parte fundamental en el desarrollo de las políticas de protección y desarrollo de alianzas internacionales para proteger los derechos de este grupo tan vulnerable.

Tomando en cuenta el desarrollo de la problemática de los refugiados en el contexto internacional, podemos suponer que estos representan un problema universal, el cual tiende a agravarse a medida que los conflictos internacionales, tanto de origen bélico como económico, cultural o religioso, se intensifican. Este fenómeno nos lleva a considerar que a pesar de la implementación de instrumentos jurídicos internacionales, el problema no ha cesado, sino que por el contrario se intensifica debido a la complejidad que la sociedad internacional vive, por lo mismo, pensar en una solución a corto plazo es dudosa. Sin embargo de la sociedad internacional depende el poner en marcha soluciones a mediano o largo plazo que permitan abarcar o al menos aminorar el problema.

Si bien la solución se muestra como inalcanzable, debemos entender el panorama real del fenómeno para poder analizar el fenómeno a través del monitoreo y control de la situación y así poder evitar casos de emergencia en lo posible, o bien que una vez que la emergencia sea un hecho, tener la posibilidad de enfrentarla de la manera más exitosa posible.

A fin de desarrollar y demostrar esta hipótesis, es importante desarrollar un análisis comparativo que nos permita identificar en las políticas de asilo, los principales elementos que dan origen al fenómeno, tanto para el caso de México, como para el resto del mundo. Para ello se estudiará la situación social, política y económica de los distintos países o regiones donde la problemática de los refugiados se presenta con mayor gravedad: África, Centroamérica, Sureste Asiático y Medio Oriente.

En este contexto se desea exponer dentro del surgimiento del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), los esquemas de cooperación internacional que en torno a esta problemática nacen para hacer frente a problemas específicos.

Con el desarrollo de la problemática de los refugiados en las diferentes regiones del mundo, se persigue el objetivo de descubrir en cada región las causas específicas del fenómeno y las posibles vías de solución al mismo, así como rescatar las políticas del derecho de asilo y su transformación en los últimos años.

Si aceptamos que prácticamente en todo el mundo se presenta el fenómeno de los refugiados, ya sea por que éstos huyan de su país de origen, o bien porque huyendo de su país se refugien en territorio extranjero, es indudable también, que los refugiados representan una carga económica, política y cultural en el país que los recibe, reflejada con mayor gravedad en los países subdesarrollados. Para tratar de aligerar esta tarea y al mismo tiempo contribuir a que desaparezca el papel de la cooperación internacional y la coordinación de estas acciones con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), representa una vía para poder desarrollar los esquemas de cooperación internacional.

La cooperación internacional, debe ser fundamento para solucionar equilibradamente los problemas a los que se enfrentan los refugiados, a medida que éstos se presentan en el escenario mundial pero no debe verse como una solución definitiva, ya que pensar de esta manera resultaría utópico, debido a que entre otras cosas, a que el problema de los refugiados no es nuevo, ni reciente. A medida que el tiempo pasa, diferentes manifestaciones humanas repercuten en el comportamiento de los individuos y en la conformación de las políticas internas de cada Estado. Es por esto, que la cooperación internacional debe entenderse como la protección en favor de los refugiados y la vía para hacer de ellos gente

productiva que disfrute de los mismos derechos que todo individuo posee, mientras mantenga su estatus de refugiado. No obstante la ayuda internacional no tiene sentido si no se dan las condiciones apropiadas en la región.

Particularmente en el caso mexicano, el interés que representa adentrarse al estudio de los refugiados presenta dos interesantes vertientes: 1) Que México no haya suscrito los principales instrumentos internacionales de protección a los refugiados (Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados de y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados), y 2) que sea un importante centro de acogida de refugiados entre los que destacan los europeos en los años cuarenta; los sudamericanos en la década de los años setenta; y, los centroamericanos, principalmente guatemaltecos y salvadoreños, a partir de los años ochenta.

En otro ámbito del análisis se abarcará también el estudio del caso mexicano enfocado al esquema de cooperación internacional en favor de los refugiados y de intercambio con el ACNUR para atender el problema, con un análisis de los aspectos socio-políticos y económicos en los que los refugiados están afectando la vida nacional.

Así, el análisis del caso de mexicano cobra importancia entre otras razones por las siguientes:

A) La práctica mexicana dentro del derecho de asilo, ya que como se mencionó, pese a no suscribir los instrumentos internacionales relativos al refugio, es reconocido ampliamente a nivel internacional el desempeño de México, de buena fe, dentro de la materia de asilo político.

B) Por otra parte y no menos importante, debemos tener en cuenta la situación de crisis y subdesarrollo en que vivimos actualmente, por lo que podría pensarse que la presencia de los refugiados pudiera implicar repercusiones negativas en el

renglón económico del país, no obstante que la ayuda es auspiciada por el ACNUR.

C) Asimismo, y frente a este fenómeno, es interesante que en el aspecto laboral y de política migratoria no fue sino hasta 1990 cuando en la legislación se introdujo en la Ley General de Población, la figura de refugiado.

D) También es importante destacar la presencia de una oficina del ACNUR en la ciudad de México con sus representaciones en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo y analizar en qué términos se dan las relaciones y la coordinación con el gobierno mexicano para atender las necesidades de los refugiados, lo que lleva a la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980.

E) Por último debemos mencionar que la participación de México en el problema de los refugiados, se ubica dentro de una actitud de renuencia a suscribir los instrumentos legales internacionales que se refieren a esta problemática, ya que considera que en determinado momento podrían entrar en conflicto con los principios y lineamientos de seguridad nacional, como son: la defensa de la soberanía, la no intervención en política interna, la seguridad de la frontera sur, etc., lo que se podría traducir en verse sancionado o vigilado por la comunidad internacional y afectar también el equilibrio económico del país por atender en primer lugar a los refugiados. No obstante, la participación de México en favor de los refugiados es intensa y humanitaria, ya que en la práctica actúa respetando los principios que tanto la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados dictan, por lo que México participa a favor de ellos sin estar obligado por la adhesión a estos instrumentos.

Por estas cuestiones y por el interés particular de hacer un estudio sobre el aspecto nacional, en la última parte de la tesis se tratará el fenómeno de los

refugiados guatemaltecos en México pero desde la perspectiva de cómo el gobierno trabaja con las Naciones Unidas a través del ACNUR en esfuerzo de cooperación internacional y las repercusiones políticas, económicas y sociales que se pueden presentar alrededor de esta dinámica.

Para los fines de esta investigación el presente trabajo inicia con una breve reseña que muestra el impacto que los movimientos de refugiados tuvieron en diversas regiones del mundo. Con estos ejemplos se definirán términos como refugiado, desplazado o asilado. También, en el primer capítulo, se desarrolla el tema del derecho de asilo, en el cual se legaliza la presencia de los refugiados y cómo los derechos humanos deben regular y proteger los intereses de estos grupos.

Una vez definido e identificado cada concepto, así como el entorno legal que los protege, en el segundo capítulo se desarrollan los esquemas de cooperación internacional que surgen para afrontar el fenómeno que día a día cobra mayor importancia y ante el cual la comunidad internacional debe actuar, sobre todo frente a los casos de emergencia. Principalmente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que se solidarizan en funciones y propósitos.

El tercer capítulo ofrece una revisión internacional del fenómeno de los refugiados dividido en bloques, mismos que contienen a los países más representativos de los problemas específicos de los refugiados en cada uno de ellos: políticas de asilo y refugio; causas de flujos hacia cada uno; y, acontecimientos específicos que han repercutido en los éxodos.

En el cuarto capítulo se analiza, en particular, a los refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano, enfatizando su relación con el esquema de cooperación internacional y la revisión de la práctica mexicana frente al asilo y el refugio.

Asimismo, se explica cómo se creó la estructura y el funcionamiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como el órgano responsable de vigilar el fenómeno de los refugiados y su interrelación con el ACNUR en la solución a la problemática que esto implica.

Finalmente el último capítulo está dedicado a vertir las consideraciones finales a través de un análisis global, con la aportación de recomendaciones que para el caso se consideren pertinentes.

CAPITULO 1 CONDICIONES SOCIALES, POLITICAS Y JURIDICAS DEL SURGIMIENTO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

1.1. LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO.

Desde tiempos inmemoriales los refugiados han estado presentes en todo el mundo aunque no siempre se les haya reconocido como tales, o su presencia resultara hasta cierto punto intrascendente.

Entre los siglos XVI y XVIII, en la era del absolutismo y mercantilismo, la expansión europea a las colonias del nuevo mundo ocasionó movimientos migratorios para llevar a cabo las colonizaciones. La búsqueda de una uniformidad religiosa como medio para lograr el control y la hegemonía estatal ocasionó, en algunos casos, que los gobernantes expulsaran poblaciones o las persiguieran, al punto de lograr su huida. Estas expulsiones iniciaron con los judíos no conversos de España en 1492 y con los moriscos, de ascendencia árabe un siglo más tarde. Otros ejemplos los encontramos en 1560 cuando las autoridades españolas exiliaron a los protestantes; los Tudor exiliaron a católicos irlandeses y Cromwell deportó a irlandeses hacia las indias occidentales a través del principio *ius regio, eius religio* y la salida de Francia de 200 000 hugonotes cuando Luis XIV revocó el Edicto de Nantes en 1685, entre otros.

Durante el desarrollo industrial del siglo XVIII, las migraciones de países que representaban mayores posibilidades de desarrollo y mejores condiciones laborales, fueron floreciendo en Europa y América, pero los conflictos emparejados a las revoluciones democráticas y nacionales propiciaron la aparición de un tipo peculiar de refugiados con rasgos políticos a causa de sus opiniones y afinidades políticas. La más notable de estas oleadas es la que formaron los emigrés, escapando del terror francés. La Revolución Norteamericana provocó otro flujo mayor relacionado con el conjunto de la

población que implicó a los tory, partidarios del mantenimiento de la autoridad británica, cuya mayoría fueron reasentados en Canadá.

Las idas y venidas de refugiados políticos se convirtieron en algo más que simples desplazamientos durante el siglo XIX, ya que en su mayoría fueron producto de filas revolucionarias y movimientos nacionalistas. Estos exiliados por lo general eran de pequeños grupos de profesionistas titulados cuyo asilo era aceptado entre los emergentes regimenes liberales de Europa y Africa¹

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, el desarrollo de una brecha mayor entre un pequeño grupo de países capitalistas ricos y militarmente fuertes con respecto al resto del mundo (Europa y Japón), dio paso a nuevos movimientos de refugiados. La expansión demográfica desigual frente al desarrollo económico ocasionó al mismo tiempo pobreza masiva y movimientos de desplazados en busca de mejores condiciones de vida. La expansión de transportes y tecnología, así como los medios de comunicación, sirvieron para alentar a los pobres para alcanzar mejores niveles, lo que se reflejó en que los grupos de desplazados y refugiados aumentaran y se volvieran más heterogéneos.

También durante este periodo se da una mayor importancia a los controles fronterizos con criterios más estrictos frente a los asiáticos y judíos provenientes de Alemania y Gran Bretaña, produciéndose los mayores reforzamientos de estos toques durante la Primera Guerra Mundial.

Ahora bien, con el propósito de comprender las implicaciones sociopolíticas de los refugiados, es indispensable marcar bien los límites de los conceptos que a lo largo del trabajo se utilizan, a fin de identificar claramente a los sujetos sobre los

¹ Aristide R. Zolgerg, "Migrantes internacionales y refugiados. Nueva escuela de Investigación social" en REFUGIADOS. No. 12. Diciembre 1992. pp 36-40.

que se había en un momento determinado y así, estar en posibilidad de entender su situación y las implicaciones que adquieren al ser refugiados, desplazados o asilados.

1.1.1. CONCEPTO DE REFUGIADO.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), es la autoridad internacional que se encarga de proteger y ayudar a los refugiados en el mundo. Dentro del marco legal internacional que contempla a los refugiados, surgen dos instrumentos esenciales en los cuales se definen el concepto de refugiado, mismo que es reconocido por los países que son parte de uno u otro instrumento.

La definición de refugiado se encuentra determinada en el Estatuto del ACNUR, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados. En estos instrumentos se define al refugiado como la persona que debe cumplir con ciertos requisitos entre los cuales aparecen:

- encontrarse fuera de su país de origen.
- tener un fundado temor de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas y que debido a ese temor no desee beneficiarse de la protección de sus Estado.²

² Artículo 1º de la Convención de 1951 sobre Refugiados y en el Estatuto.

1.1.2. CONCEPTO DE ASILADO.

En América Latina se han distinguido, tanto por el Derecho Positivo, como por la Doctrina, dos formas o categorías de asilo: por un lado está el Asilo Territorial (también denominado refugio) y por otro lado el Asilo Diplomático.³

A reserva de ampliar posteriormente el tema del Derecho de asilo, en este apartado se señalarán las características que presenta la definición del concepto de asilado, ya que América Latina es la única región del mundo donde el asilo diplomático y territorial han sido objeto de regulación internacional.

Como se vio anteriormente, el concepto de refugiado se definió en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre refugiados. En América Latina, también se menciona el término de refugiado pero en ocasiones se confunde con el de asilado.

“En América se entiende por asilo a la protección que un Estado concede a los extranjeros que la solicitan cuando su vida o libertad se encuentran en peligro en su país de origen por delitos políticos”⁴

Con el fin de aclarar las diferencias que existen entre estos términos de refugio y asilo, se mencionan a continuación una serie de características que permiten distinguir entre uno y otro.

³ Manuel Adolfo Vieira. Derecho de Asilo Diplomático (Asilo Político). Montevideo 1961. J.J. Caicedo Castillo. El Panamericanismo. Buenos Aires 1961. Citados en Gross Espiel Héctor. El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los Refugiados. UNAM, p. 1 México.

⁴ O'Dogherty Laura. Algunos documentos relativos al asilo y refugio en México. Academia Mexicana de Derechos Humanos. Documento interno, mayo-junio 1985, p1.

- a) A nivel internacional, existe una definición clara y precisa del término refugiado. En cambio el término de asilado no ha sido definido con precisión, lo que deja un amplio margen de libertad para que los Estados puedan hacer distinción de ellos según su conveniencia.
- b) El asilo puede ser solicitado tanto en una misión extranjera dentro del país donde se es perseguido, como fuera del mismo (en el territorio del país aislante), a diferencia del refugio, el cual solamente puede reconocerse si el individuo se encuentra fuera de su país de origen o de residencia habitual.
- c) El asilo es un acto soberano de un Estado mediante el cual se ejerce el derecho de reconocer o no el asilo al solicitante. Al refugiado se le reconoce independientemente del Estado al que llegue, siempre y cuando el individuo reúna las características necesarias establecidas en los instrumentos internacionales.
- d) El asilo se concede, caso por caso, solamente a las personas que son víctimas de persecución por motivos o delitos políticos. La categoría jurídica de refugio implica la posibilidad de ser reconocido como tal por motivos más amplios que por persecución política de carácter individual.
- e) Para poder obtener el asilo, el individuo presenta un elemento objetivo a considerar, esto es, la comprobación o verificación del hecho real del motivo o delito político de la persecución. En el caso del refugio hay dos elementos: uno objetivo que se refiere al hecho de ser víctima de la persecución directa o indirecta y; el elemento subjetivo, que radica en el temor fundado de ser perseguido. Este último elemento, a diferencia del asilo, es más flexible en sus supuestos de comprobación.

- f) El solicitante de asilo puede acceder a la protección diplomática o a la protección territorial. En tanto, el refugiado logra protección vía la comunidad internacional (Naciones Unidas y organismos especializados que coordinan sus acciones con los Estados que reconocen el refugio).

- g) A diferencia de los casos individuales o de algunas familias solicitantes de asilo, el fenómeno de flujos de refugiados plantea para los Estados huéspedes mayores dificultades en el corto plazo desde el punto de vista asistencial y legal.

- h) El ACNUR contempla dentro de sus objetivos, la vigencia de normas para la protección de refugiados y ayuda financiera para las soluciones a corto y mediano plazo. Este tipo de organismos no han sido establecidos por parte de las organizaciones interamericanas en el caso del asilo.

1.1.3. CONCEPTO DE DESPLAZADO.

Ahora bien, en cuanto al concepto de desplazado, en ocasiones se utiliza el término para hacer referencia a las mismas condiciones de los refugiados.

Una persona desplazada no es siempre un refugiado, aún cuando su situación puede ser muy parecida. Son personas que se han visto forzadas a dejar sus hogares y esto puede ocurrir dentro de su mismo país, o bien, fuera de sus fronteras. Cuando en el país de origen de estas personas hay problemas de tipo político, social o de conflictos armados, pueden llegar a ser considerados como refugiados sin embargo, hay que tener en cuenta que el temor, bien fundamentado, de ser perseguido, es una de las grandes condiciones para poder ser considerado refugiado.

1.2. LA SITUACIÓN INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA Y EL FENOMENO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO. (1950-1970)

No es casual que la actual Ley sobre Refugio sea producto de las circunstancias que la Segunda Guerra Mundial dejó tras de sí. Esta se desarrolló en el tiempo en que los principios e instrumentos internacionales de los derechos humanos estaban siendo gestados. En 1948 se constituye la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en 1950 la Asamblea General de Naciones Unidas estableció el ACNUR y la Convención de 1951 relativa al Estatuto de Refugiado.

Todas estas iniciativas fueron inspiradas por el mismo objetivo: preservar y proteger la dignidad del individuo. Así, los derechos humanos internacionales se enfrentan a la tarea de respetar los derechos de libertad de los individuos en cualquier territorio o Estado.

Por otra parte, la Ley sobre refugiados tiene el fin de asegurar que a las personas que les han sido negados estos principios, sean protegidos donde sea, de acuerdo al mismo estándar y a los mismos principios, es decir, que tengan las mismas oportunidades de desarrollo y trabajo que los nacionales en las condiciones del lugar donde se refugian.

Desde finales de los años cincuenta y durante los años sesenta, el mundo sufrió cambios como consecuencia de los conflictos motivados por la descolonización y el surgimiento de nuevos regímenes en algunos países como Argelia, Angola, Ruanda o Zaire. Con estas transformaciones vino aparejado el surgimiento de movimientos masivos de refugiados, pero los gobiernos no hicieron mayor caso de ellos para analizar las causas de su presencia.

A partir de los años setenta se observa que las cifras de los refugiados se incrementan y ello origina el análisis sobre las causas motoras internas y externas de los flujos, agrupadas en cuatro categorías.⁵

1) Causas políticas. La rivalidad de las potencias durante la Guerra Fría mostró que los compromisos políticos externos, de facciones distintas, contribuían en la complicación de los conflictos internos y elevaban los niveles de violencia. Los mayores flujos de refugiados en los últimos treinta años, surgidos en Afganistán, Vietnam, Camboya, Cuerno de Africa, Mozambique y Angola, se exacerbaron debido a la participación de las superpotencias, que al margen manifestaron sus preferencias y apoyos.

En este contexto, cuando en regiones donde diversos países se encuentran en estado de guerra, tanto internas como con el exterior, a veces la influencia externa, sobre todo de tipo militar, que en ocasiones presentan Estados ajenos al conflicto, (Por ejemplo Estados Unidos en Centroamérica, o Inglaterra en Medio Oriente, etc.) contribuye a crear escenarios que dificultan los procesos de mediación ya que generalmente dan ventaja a algún partido o facción del conflicto interno de los estados que están en conflicto... El apoyo exterior puede presentarse a través de una escasa o nula legitimación del conflicto interno a los dirigentes del mismo.

“ La entrega de armamento aumenta el poder destructivo de la confrontación, mientras que la ayuda económica exacerba la lucha por el control de las instituciones internas.”⁶

⁵ “La dinámica del desplazamiento”, en La situación de los refugiados en el mundo. El desafío de la protección, ACNUR. De Alianza. Madrid, España. 1994. pp 13-22

⁶ *Ibidem*, p. 15

El oportunismo político actúa afectando a la población civil al propiciar divisiones sociales con fines políticos. Debilitar un régimen da la oportunidad de crear posteriores alianzas y dependencias frente a las naciones más poderosas.

2) Causas económicas. En épocas de recesión económica, generalizada, lo que resulta más delicado desde el punto de vista político, es el problema de la distribución de los recursos; la pobreza exagera las tensiones étnicas y comunitarias, los conflictos violentos directamente afectan la producción y distribución de bienes. En este orden de ideas se observa que la pobreza rural se ha duplicado desde 1950, como consecuencia de esto el Tercer Mundo aumentó y con ello, los niveles de desnutrición de la población, convirtiéndose en un factor importante de desplazamientos. "Más de mil millones de personas en todo el mundo viven en situación de extrema pobreza"⁷

No necesariamente la pobreza produce refugiados. Según cifras de Naciones Unidas, la cifra global de refugiados en el mundo, no llega al 2% de los indigentes pero sí, la penuria económica es un factor que contribuye al agravamiento e inestabilidad en los conflictos.

3) Causas medioambientales. Las catástrofes naturales creadas por el hombre, han influido en los movimientos de personas, migraciones de un lugar a otro para buscar condiciones propicias para el desarrollo natural, pero que no necesariamente son refugiados. Sin embargo, el deterioro de los recursos básicos naturales a la par de la pobreza crónica y el crecimiento demográfico, forman un escenario idóneo para que surjan las tensiones políticas, étnicas, sociales o económicas que terminan por ser conflictos que entonces sí, obligan a que los individuos huyan. Un claro ejemplo de esta situación es la que ha mostrado el Continente Africano.

⁷ Banco Mundial. The world Development Report, 1991. New York. Oxford University Press, 1991.

4) Tensiones étnicas. Las tensiones étnicas también son objeto del manejo de fuerzas externas. Durante todo el periodo comprendido por la Guerra Fría, la competencia permanente entre Estados Unidos y la URSS hizo que cada uno por su parte, participaran en distintas facciones étnicas, en numerosos conflictos, y no solo fomentó, sino que creó tensiones étnicas.

Surgieron así grupos artificiales satélites al armarlo, dar refugio y prestar apoyo diplomático (por ejemplo los hmong en Laos o los miskitos en Nicaragua). Los intereses de las potencias avivan o renuevan conflictos locales en franca reconciliación y los refugiados se vuelven títeres de luchas ajenas a sus intereses.

"Si la Guerra Fría estuvo dominada por el conflicto ideológico, es de temer que la década de los noventa sea el principio de una nueva era de violencia étnica y desarraigue de sus hogares a millones de personas."⁶

Los Estados deben estar muy alerta de esta situación y actuar de manera preventiva controlando la diversidad étnica e impulsar mensajes de tolerancia al interior y exterior de las fronteras.

Los años inmediatos de la posguerra sentaron los fundamentos a observar frente al asilo y refugio pero el fin de la Guerra Fría ha echado abajo la mayor parte de estos fundamentos ideológicos de la política de refugiados de occidente, que básicamente se orientaba a ofrecer asilo a quienes huían de los regímenes comunistas.

⁶ "La dinámica del desplazamiento" Op cit. p 17.

Antes de la construcción del Muro de Berlín se dio un éxodo de 35 millones de alemanes orientales. Los países del lado occidental no refutaron el asilo a 200,000 refugiados provenientes como consecuencia del fallido levantamiento húngaro de 1956; ni tampoco se opusieron a la entrada de 80,000 checos y eslovacos después de la Primavera de Praga, o a los 30,000 judíos llegados desde la Polonia de Gornik. Por su parte, Estados Unidos recibió cubanos, miles de judíos rusos y de otros ciudadanos comunistas, o a los 700,000 vietnamitas en 1975.

Pese a las estrictas y difíciles condiciones y obstáculos que representaba la salida, se prefería correr el riesgo de obtener el asilo y la aceptación, con tal de huir para buscar mejores condiciones de vida.

A partir de la década de los años setenta fue que dio inicio un cambio más notorio de las políticas de asilo, coincidentemente con el golpe económico reproducido tras la primera gran crisis petrolera y su posterior ajuste, que como una consecuencia reflejó el desempleo en Europa.

Durante la Guerra Fría el asilo por lo general terminaba con el asentamiento permanente en el primer país de refugio, ya que las condiciones en los países de origen no se veían como seguras para llevar a cabo las repatriaciones en el bloque comunista y según la protección de los derechos económicos y sociales estipulados en la Convención de 1951, se consideraba necesario entonces promover la integración al país de asilo, sin embargo esta situación permanente también sufrió su transformación temporal.

Para entender el marco legal que surgió en torno a la protección de los refugiados, es necesario ver en este primer apartado el desarrollo de las condiciones que fueron originando los éxodos de refugiados en el mundo y las distintas condiciones a las que se han acoplado. La legislación en torno a ellos se

ha ido adecuando y transformando según los tiempos, las regiones, las condiciones económicas y sociales en las que nuevos movimientos surgen. Es por este motivo que a continuación se presentan los instrumentos jurídicos internacionales que han regulado la protección de los derechos de los refugiados.

1.3. INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES.

La Convención de 1951 contiene los principios que deben ostentar quienes desean verse beneficiados por el Estatuto de los refugiados y también hace mención a los derechos esenciales que deben serles reconocidos por los gobiernos contratantes. Dentro de estas prerrogativas se pueden encontrar el derecho de residencia, libertad de movimiento, derecho a encontrar un trabajo remunerado, derecho a ejercer una profesión, derecho de propiedad, educación, etc.; en fin, a mantener y fomentar el bien del individuo y su rápida integración a la comunidad en donde ha sido acogido.

La Convención de 1951 para poder delimitar claramente a quienes beneficiará, retomó los lineamientos de diferentes convenciones y acuerdos celebrados en años anteriores tales como las Convenciones de 1933 y 1938 o de la Organización Internacional de Refugiados, tal como lo señala en el Capítulo I artículo 1º, A 1.

Pero es en el inciso 2 de este primer artículo donde reside la parte medular de la definición de los refugiados que dice textualmente:

"2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se

encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse de la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."⁹

Y haciendo una aclaración a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en el apartado B del mismo artículo se señala:

" B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951" que figuran en el artículo 1 de las secciones A, podrán entenderse como:

- a) "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa", o como
- b) "acontecimientos ocurridos antes de 1 de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";¹⁰

Al momento de firmar el documento, los Estados que se adherían podían tener la opción de adoptar una u otra modalidad de este último apartado, y de este modo podían elegir el rango de acción y atención que mantendrían con respecto a los solicitantes de refugio a quienes auxiliaran.

⁹ Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados. 1951.

¹⁰ Ibidem.

Por lo tanto, la Convención de 1951 se refiere a una obligatoriedad limitada, tanto en el aspecto temporal como en el espacial, pero al pasar de los años y ver que el problema de los refugiados aumentaba, en 1967 se pone de manifiesto la necesidad de hacer un reordenamiento de la política que seguían los Estados miembros de la Convención y de esta manera, es que se plantea la creación del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de Refugiados, y con este instrumento se levanta esta limitación temporal y espacial.

Para dejar claro esta disposición, en el artículo 1 se obligan todos los Estados parte del Protocolo, a reconocer y aplicar los artículos 2 al 34 de la Convención, a los refugiados que quedaran definidos en el Protocolo en el artículo 2 del mismo artículo de la siguiente manera:

"2 A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará a toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y..." y las palabras "a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1."¹¹

Es en este inciso donde se levanta la restricción temporal que la Convención marcaba y en el inciso 3 es donde la delimitación espacial se suprime:

"3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados parte del mismo sin ninguna delimitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las

¹¹ Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. ACNUR.

declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean parte en la Convención de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1."¹²

De esta forma ha quedado claramente distinguida la definición de refugiado que será manejada a lo largo del presente trabajo y que corresponde a aquella que se encuentra en los diferentes instrumentos que maneja el ACNUR, sean el Estatuto, La Convención de 1951 o el Protocolo de 1967.

1.3.1. RECONOCIMIENTO DE LA CONDICION DE REFUGIADO

Para que una persona pueda ser reconocida como refugiado, según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, deben presentarse ciertas condiciones que permitan otorgar ese estatuto al individuo. Del mismo modo, cuando esas condiciones se modifican debido a cambios en las políticas del país de huida o del de refugio, o por otras cuestiones que inciden directamente en el replanteamiento de la situación del individuo, es cuando operan las cláusulas que desconocen el estatus de refugiado al individuo. Para que estas queden bien definidas a continuación se describirá bajo que condiciones opera cada una de ellas.

1.3.1.1. CLAUSULAS DE CESACION.

Las Cláusulas de cesación, incluidas en los párrafos 1 al 6 de la sección C del artículo 1 de la Convención de 1951, señalan las condiciones con las cuales el

¹² Ibidem.

refugiado pierde esa calidad. La sección C del artículo 1 de la Convención de 1951 dispone lo siguiente:

"En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A, precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad; o**
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o**
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o**
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida; o**
- 5) Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar ligándose a acogerse de la protección del país de su nacionalidad;**

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo, no se aplicarán a refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del

país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido sin embargo que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puede invocar, para negarse a acogerse de la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores."¹³

Los primeros cuatro incisos o cláusulas, se refieren a acciones emprendidas por el refugiado debido a las cuales pierde la calidad ya que, pasa a ser sujeto de la protección de un Estado, ya sea el de su nacionalidad anterior o de una adquirida posteriormente en forma voluntaria.

Los últimos dos incisos o cláusulas, nos hablan de un cambio dentro del país del cual el refugiado huyó, este cambio hace que desaparezcan las circunstancias que provocaron la huida del refugiado, debido a que estas ya no existen, no se justifica la condición del refugiado.

¹³ Ibidem.

1.3.1.2. CLAUSULAS DE EXCLUSION.

Las cláusulas de exclusión que a continuación se enlistan, se encuentran incluidas en las secciones D, E y F del artículo 1 de la Convención de 1951, aquí se señalan las disposiciones por las cuales se deja de reconocer la condición de refugiado a un individuo.

"D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas, distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Quando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, estas personas tendrá, ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o u delito contra la humanidad, de los definidos en los

instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) que han cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en el como refugiado;

c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de las Naciones Unidas.”¹⁴

En la sección D se excluyen las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas o del gobierno del país que las ha acogido. Dentro de la sección E se excluye a las personas que no se considera que necesiten de la protección internacional¹⁵, y en la F, se señala a las personas a quienes no se considera merecedoras de la protección internacional.

1.3.2. DERECHO DE ASILO.

El Asilo en el Derecho Internacional, es la protección otorgada por un Estado a un ciudadano extranjero en sustitución de la protección de su propio Estado. La persona para quien está establecido el asilo, no tiene derecho legal para demandarlo, mientras que el Estado asilante, quien tiene el derecho legal a otorgar el asilo, no tiene la obligación de otorgarlo. Así, el asilo es una decisión soberana de cada Estado y no del individuo.

El derecho de asilo descansa en tres categorías básicas: territorial, extraterritorial y el asilo neutral.

¹⁴ Ibidem.

El asilo territorial, se otorga dentro del territorio del Estado que ofrece el asilo, y es una excepción a la práctica de extradición. Está designado y empleado primeramente para la protección de personas acusadas de ofensas políticas tales como: traición, desertión, sedición y espionaje. Se ha convertido en una práctica extendida, sin embargo se debe excluir de esta categoría a personas acusadas por delitos del orden común, de asesinato de alguna cabeza de estado, anarquismo, colaboración con el enemigo en épocas de guerra, crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

El asilo extraterritorial (diplomático), se refiere al asilo concedido a extranjeros en embajadas, consulados, naves de guerra y buques mercantes en territorio extranjero.

El asilo neutral, es autorizado por un Estado neutral en tiempo de guerra, el cual es considerado que tiene el derecho de ofrecer el asilo dentro de su territorio a tropas de estados beligerantes, con tal de que estas acepten someterse al orden internamente establecido durante el periodo de guerra.

para poder asegurar el regreso de fugitivos de su propia jurisdicción territorial.

En ausencia de un acuerdo consensual con el Estado asilante, cualquier Estado puede otorgar el asilo en su territorio a cualquier individuo. El asilo territorial debe ser distinguido del diplomático o extraterritorial. En ausencia de tratados expresos sobre este efecto, el asilo diplomático pudiera no asegurarse pero, en materia humanitaria, la soberanía territorial frecuentemente aprueba dicha acción.

América Latina es la única región del mundo donde el asilo diplomático y el asilo territorial han sido objeto de regulación convencional. Desde el siglo pasado,

¹⁵ Oficina del ACNUR. 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 refugiados. Ginebra 1979.

diferentes Tratados y Convenciones han sido celebrados con el fin de tipificar estas diferentes figuras jurídicas.

En Europa, el asilo en un principio tenía un carácter religioso, pero posteriormente abarcó tanto al asilo diplomático como al territorial, y con el transcurso de los años, ambos quedaron incluidos dentro del asilo territorial. En la actualidad el término asilo, ha quedado borrado dentro de las leyes de los países europeos y únicamente se distingue el término de refugio por adaptar las leyes internas a los términos de la Convención de 1951 y se define al refugiado con asilado. Así se distinguen lugares donde el ACNUR ejerce un papel meramente consultivo y en ocasiones ni siquiera tiene una presencia física. La canalización de los refugiados se realiza a través de otras organizaciones.

La unificación de criterios en toda Europa dentro de una misma dinámica para mantener un control con respecto del arribo masivo de solicitantes de asilo, facilita el proceso de aceptación. Esto ha sido impulsado por la Unión Europea, la cual mantiene un control y contacto directo con los países miembros.

El asilo diplomático no está reconocido por el derecho internacional positivo fuera de América Latina.

En América Latina, tanto el asilo diplomático como el asilo territorial evolucionaron paralelamente, así pues cada uno se concibe y manifiesta de manera diferente. En la terminología contenida en los instrumentos jurídicos sobre la materia encontramos particularidades como sigue:

- El Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, usa el término asilo dentro del Título II, y es aquí donde se incluyen los casos de asilo territorial (Artículos 15, 16 y 17) y de asilo diplomático (Artículo 17).

- En la Convención de La Habana de 1928, se utiliza el término asilo como sinónimo de asilo diplomático.
- En la Convención de Montevideo de 1933, llamada también la Convención Sobre Asilo Diplomático, dentro del artículo 2 se utiliza el término asilo de igual manera que el asilo político, sin que se haga referencia al asilo territorial a los largo de dicho instrumento.
- La Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático, utiliza el término asilo sin un calificativo en el sentido de asilo diplomático o político.
- La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954, en el artículo IX se menciona que asilo es sinónimo de refugio, y en los artículos VI y VIII se menciona de manera indistinta a los asilados y a los refugiados políticos.
- El Tratado de Montevideo de 1939 sobre Asilo y Refugio Político, utiliza el término asilo como sinónimo de asilo político.

No obstante la creación de diversos instrumentos regionales, es posible percibirse de cierta imprecisión en la utilización de términos, ya que mientras en unos se equiparan, en otros se hacen distinciones, tales como las que a continuación se enlistan.

Las diferencias que se encuentran entre el uso de los términos asilo diplomático y territorial dentro de los instrumentos latinoamericanos son las siguientes:

Asilo Diplomático.

- El Tratado de Montevideo de 1889, no aparece el término de asilo diplomático.

- En la Convención de La Habana sobre Asilo, en el artículo 3 se habla de asilo político.
- En la Convención de Montevideo de 1933, llamada también sobre Asilo Político, no se utiliza el término asilo diplomático.
- El Tratado de Montevideo de 1939 sobre Asilo y Refugio Políticos, en su capítulo I, denominado "Del Asilo Político", no utiliza el término de asilo diplomático.
- La Convención de Caracas de 1954, se llama Sobre Asilo Diplomático, y lo emplea como sinónimo de asilo político.

Asilo Territorial.

Sobre asilo territorial tenemos que en los artículos 15, 16 y 18 del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, no se encuentra la expresión de asilo territorial, como tampoco está en las Convenciones de La Habana de 1928, de Montevideo de 1933 y 1939 sobre Asilo y Refugio Políticos, pero sí aparece en la Convención de Caracas de 1954.

De igual forma dentro de estos instrumentos referentes al derecho de Asilo en Latinoamérica, aparece el término o categoría de refugio, tal es el caso de:

- Artículo 16 del Tratado de Montevideo de 1889, que habla de la "nación de refugio".
- En la Convención de La Habana de 1928 se habla de "refugio en territorio extranjero" y del "país de refugio". (artículo 1 párrafo 3)

- El Tratado de Montevideo de 1939 sobre Asilo y Refugio Políticos, hace distinción del término refugio dentro del capítulo II llamado del Refugio en Territorio Extranjero.
- En la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial, se habla de refugio en el artículo 9 como equivalente del asilo territorial.

Ahora bien, en lo que respecta al término de refugiado, se observa lo siguiente:

El Tratado de Montevideo de 1939 se refiere al refugiado en las mismas bases que de los emigrados políticos o de "asilados" (artículos 11, 12, 13 y 14), por lo tanto se equiparan los términos de asilo territorial con el de refugiado.

La Convención de La Habana de 1928 utiliza el término de refugiados políticos en sus artículos VI, VIII y IX; como equivalente de asilados y asilados políticos.

- La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial equipara los términos de asilados y refugiados políticos.

"En América Latina el derecho de asilo, sea político o diplomático es una institución que, en su forma sistemática y reglamentada, constituye una de las más preciosas conquistas del sistema jurídico internacional americano."¹⁸

En la década de los años ochenta, muchos estados han adoptado controles cada vez más estrictos para asegurar protección a los refugiados, poniendo mayores barreras.

¹⁸ Callejas, Policarpo. "Aspectos jurídicos del tratamiento a los migrantes y refugiados en América". Revista de Derecho. 2ª Epoca. año XIII, No. 13. 1986. Tegucigalpa, Honduras. pag. 85.

Recientemente el derecho de asilo ha sufrido una grave erosión en la protección básica y derechos humanos al justificarse en la necesidad del balance, justicia y eficiencia en la determinación de los procedimientos.

Estas precisiones rígidas son en cierto punto naturales, ya que los gobiernos se ven afectados por el aumento en los solicitantes de asilo o refugio que llegan particularmente cuando no demuestran el "miedo fundado de ser perseguidos" y además abusan del derecho de asilo. Pero el hecho de basar el asilo más en la migración que en los derechos humanos, afecta a los refugiados directamente.

El ACNUR trabaja en el estudio de nuevos procedimientos que puedan adaptarse a los criterios de credibilidad y discrecionalidad que actualmente son lo que se considera al momento de decidir sobre el otorgamiento o no de asilo.

Los derechos humanos y la protección a los refugiados son dos áreas interrelacionadas, aún cuando cada una tiene su objeto específico de acción.

La información que los refugiados proporcionen respecto a la condiciones del país del cual salieron, dará pauta al estudio de asistencia y protección, y esta información es crítica al detectar los signos de principio de éxodos de refugiados y así determinar cuando las condiciones del país de origen son suficientemente estables para asegurar el retorno de los refugiados.

El reconocimiento de la función de los derechos humanos y las acciones de organizaciones de refugiados se complementan y comparten en las actividades de monitoreo. La tarea de las organizaciones de refugiados es el preservar el bienestar de estos y para ello el reconocimiento de los derechos humanos deben asegurar que no sean víctima de abusos.

Existen ciertos puntos donde una cooperación fructífera pudiera funcionar entre los organismos de refugiados y los de derechos humanos, como los siguientes:

- Temprana advertencia de movimientos de refugiados.
- Información sobre condiciones de grupos que las agencias de derechos humanos no pueden detectar en un país.
- Monitoreo de violación de derechos humanos. La información que los refugiados proporcionan es vital para llamar la atención de la violación de los derechos humanos en un país.
- Protección de derechos humanos de los refugiados.
- Protección y asistencia a desplazados y repatriados internacionales.

1.4. LOS DERECHOS HUMANOS ENFOCADOS AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS.

1.4.1. ANTECEDENTES.

Los derechos humanos son derechos que pertenecen al individuo como consecuencia de su condición del ser humano. Se refieren a valores continuos de carácter universal igualmente proclamados por todos los seres humanos. Los derechos humanos representan demandas individuales o de grupo que piden y comparten respeto, tolerancia y búsqueda de otros valores.

Los orígenes del concepto de derechos humanos, se encuentran en la doctrina estoicista del Derecho natural grecolatino, la cual dicta que la fuerza universal antecede toda la creación y que la conducta de ser humano deberá por esto mismo ser juzgado de acuerdo con la ley de la naturaleza, con el *jus gentium*, en el cual ciertos derechos universales fueron extendidos más allá de los derechos

del ciudadano romano. No obstante estos conceptos apuntaban más a obligaciones que a derechos, sin embargo, permitieron esclavitud y servilismo.

Durante el Renacimiento y hasta el siglo XVII, las prácticas y creencias de la sociedad cambiaron con la idea de que los derechos humanos o naturales pudieran sostenerse como una necesidad y realidad social general. Los trabajos de Santo Tomás de Aquino y Hugo Grocio, así como la Carta Magna, la Petición de Derechos de 1628 y la English Bill of Rights, reflejaban la idea de que los seres humanos están rodeados de ciertos derechos eternos e inalienables.

Esta idea modernista de ley natural, como significado de derechos naturales, fue elaborada entre los siglos XVII y XVIII por filósofos como René Descartes, Gottfried Leibniz, Benedict de Spinoza y, Francis Bacon, y por supuesto John Locke, uno de los teóricos más importantes de la ley natural; así como Francis Voltaire, Carlos Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau.

La batalla contra el absolutismo político a finales del siglo XVIII y durante el XIX, contribuyó al enriquecimiento del Derecho Humanitario. Thomas Jefferson y el Marqués de Lafayette, impulsaron las libertades especificadas en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y de la Carta de Derechos de 1791 de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789.

La idea de que la Ley Natural es el fundamento de los derechos del hombre, data del siglo XVIII y continúa durante nuestros días.

“Los humanistas europeos que escribieron a principios del siglo XX, no hacían distinción entre derecho internacional y derecho municipal, ni del derecho natural y el derecho positivo, o de la ley que envuelve a los soberanos de la de los ciudadanos.

A diferencia de aquellos quienes escribieron posteriormente sobre aspectos del orden mundial, estos humanistas no colocaron a un soberano público en el centro de sus sistemas. Como resultado no manifestaron un contraste entre los soberanos y ciudadanos y, evidentemente no asimilaron a uno dentro del otro. Los individuos, se pensaba, debían existir dentro de una estructura legal unificada, rodeada por la ley donde quiera que se encontraran geográfica o burocráticamente. Mientras que el individuo estuviera fuera de casa, no permanecía como ser humano, sujeto a provisiones legales universales y debiéndole lealtad al soberano en cuyo territorio uno se encontrara.”¹⁷

Es un hecho que los derechos humanos existen, pero su alcance y respeto continúa siendo objeto de conflicto. En nuestro siglo se ha acordado que todos los individuos poseemos derechos básicos, lo que marca el inicio del reconocimiento internacional y universal de los derechos humanos.

Cuando se creó la organización de las Naciones Unidas, todos los miembros votaron por alcanzar “respeto universal para, y observancia de, los derechos humanos y libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”, y las Naciones Unidas han continuado afirmando su cometido en la defensa de los derechos humanos en diversos países.

Otro tipo de regulación gubernamental de apoyo individual, se refiere a la ley de migración. La gran masa de migraciones que se sucedieron durante el siglo XIX al XX, cobró fuerza después de 1914 con la proliferación del control gubernamental en relación a la libertad de movimiento a través de las fronteras nacionales.

¹⁷ Kennedy, David. “International Refugee Protection”. en Human Rights Quarterly. Vol 8. N° 1 February 1986. Baltimore, Maryland, U.S.A. p.23.

En el campo de los Derechos Humanos, (protección del individuo) la Convención Internacional sobre la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación Racial de 1965 y los Convenios Internacionales de derechos Civiles, Políticos y Económicos, Sociales y Culturales; los cuales iniciaron la firma en 1966, fueron canalizados de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a la Asamblea General a través del ECOSOC:

Dentro del marco de las Naciones Unidas, la Asamblea General sobre Derechos Humanos, adoptó en 1948 la Declaración Universal de derechos Humanos, la cual fue preparada por la Comisión de Derechos Humanos. Esta comenzó a delinear un convenio sobre derechos humanos, el cual una vez ratificado por los diferentes gobiernos inscritos al mismo, sería legalmente obligatorio para ellos; posteriormente, al llegar a un texto final en 1966, se redactó la Convención sobre Derechos Civiles y Políticos, la cual sumó 35 ratificaciones diez años más tarde, con lo que entró en vigor incluyendo provisiones para monitoreos regulares posteriores sobre los países ratificantes, concernientes a la implementación del convenio.

Tanto gobiernos capitalistas como comunistas reconocieron derechos fundamentales individuales de las minorías, mientras que no atacan los intereses del Estado. En la década de los años sesenta, en la ex Unión Soviética, artistas e intelectuales comenzaron a criticar de manera más abierta ciertas políticas oficiales y el gobierno comenzó a reconocer derechos de las minorías como por ejemplo los judíos.

También fuera del ámbito de Naciones Unidas, los derechos humanos se han fortalecido y procurado, como lo demuestra la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Europa, reunida en Helsinki en 1973-75, la cual concluyó con el Acta Final de Helsinki; la Convención Europea de Protección de derechos Humanos y Libertades Fundamentales, reunida por vez primera en 1950 y que

produjo el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Cartel Social Europeo; la 9ª Conferencia Panamericana de 1984 que adoptó la Declaración Americana de derechos del Hombre y de Gentes, así como en 1980 se abre el camino de cortes que certifiquen y aseguren los derechos humanos en el mundo.

En la actualidad los gobiernos asumen responsabilidades para procurar la protección de los derechos políticos y sociales de su población.

Se consideran puntos de violación de derechos humanos; la esclavitud, la intolerancia religiosa, las detenciones sin juicio, la encarcelación obligatoria en hospitales mentales, entre otros.

No obstante que los derechos humanos: son de carácter universal, de acuerdo con las diferentes regiones del mundo, se establecen tratados y convenios con carácter regional que contribuyen a mantener una mejor de estos derechos. Así es como surgen sistemas y se desarrollan, regionalmente de la manera siguiente.

SISTEMA EUROPEO

El Convenio Internacional sobre Deberes Políticos y Civiles, que junto con sus cinco protocolos representa un experimento internacional muy avanzado y exitoso en el área de los derechos humanos y junto con este convenio, la Comisión Social Europea mantiene un control e informe en los progresos de la materia a través de los diversos comités u órganos del Consejo Europeo. La Comisión recibe las peticiones de los individuos, grupos y organizaciones no gubernamentales que apelan por la protección ante la violación de los derechos humanos y es entonces que la Comisión trata el asunto buscando en primera instancia la solución con un acuerdo amigable sobre las bases de los derechos humanos y en el caso de que no se resuelva, la discusión pasa a manos del Comité de Ministros.

SISTEMA INTERAMERICANO

En 1948, con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), la 9ª Conferencia Panamericana adoptó la Declaración Americana sobre Derechos y Responsabilidades del Hombre.

El sistema interamericano de derechos humanos representa un aspecto positivo en la materia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, integrada por siete miembros y con sede en San José, Costa Rica, funciona desde 1979, y posee funciones jurisdiccionales que implican que solamente la Comisión de Derechos Humanos y los Estados que reconozcan la competencia de la misma, están facultados para someter a su decisión en caso relativo a la aplicación o interpretación de la Corte Interamericana.¹⁸

Tanto la ley sustantiva como los acuerdos procesales de la Convención Americana, basan su acción en la Convención de Naciones Unidas y la Convención Europea.

"La Convención Americana trata los derechos civiles y políticos en los artículos 3 al 25... en general en esta materia se siguen los lineamientos de la Declaración Universal y de los Pactos de Naciones Unidas de 1966."¹⁹

La petición de ayuda en la solución de un problema, opera automáticamente, a diferencia del sistema de Naciones Unidas o del Europeo donde el derecho es aplicable cuando el Estado es parte del Protocolo de 1967 sobre Refugiados o de la Declaración de 1951.

¹⁸ Díaz Müller, Luis. "El sistema interamericano de derechos humanos: La Declaración y la Convención Americanas" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año I, N° 1 enero-abril 1986. México. UNAM pp 37-38.

¹⁹ *Ibidem*. p 41.

SISTEMA AFRICANO

En el año de 1981, Estados y organismos no gubernamentales, presentes en la 18 Asamblea de Cabezas de Estado y el gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA), convinieron en Nairobi, Kenia, adoptar un Estatuto Africano de Derechos Humanos y de Gente. Este Estatuto estipula que será efectivo tres meses después de la ratificación o adhesión de la mayoría de los Estados miembros de la OUA, es decir, al llegar a un número de 80. Para mediados de la década de los años ochenta se habían registrado apenas 26 ratificaciones por lo que aún no entraba en vigor el Estatuto.

También, busca el establecimiento de una Comisión Africana sobre derechos Humanos y de Gente con funciones protectoras y de promoción libres de restricción de quienes puedan presentar una queja ante la Comisión. A diferencia del sistema europeo o americano, el Estatuto Africano busca la conformación de una Corte de Derechos Humanos. Las costumbres y tradiciones africanas enfatizan la meditación, conciliación y consenso más que los procesos adversarios y adjudicativos comunes en Europa. Igualmente se provee de derechos económicos, sociales y culturales, así como de derechos civiles y políticos; en los cuales se reconoce el derecho de grupos además del de la familia, la mujer y el niño. Es el único tratado que detalla responsabilidades individuales al igual que los derechos de la familia, la sociedad, el Estado y la comunidad internacional.

Así pues, es posible observar que en el terreno de los derechos humanos el asunto del universalismo y regionalismo, presenta características afines, es decir, que no obstante sustentar diferencias en la actuación o instrumentación de normas, simplemente con el hecho de buscar soluciones en cada uno de los sistemas, al mismo tiempo que se fortalece el marco internacional de regulación en la materia.

"En la actualidad se conceptualiza que los derechos del hombre constituyen una materia regulada por el derecho interno y por el internacional, y que el derecho de los estados y el derecho internacional, universal o regional, deben necesariamente coexistir en la promoción, garantía y defensa de los derechos de la persona humana."²⁰

Existe una estrecha relación entre el universalismo y regionalismo. Es obvio que un estado que se adhiere a un convenio de carácter internacional, acepta la promoción y protección de los derechos humanos de sus gobernados sin que esto lesione su soberanía. Esto da por resultado un proceso de cooperación que fortalece la eficacia de los sistemas internacionales en la materia.

"Jurídicamente hay que recordar que los diferentes instrumentos internacionales vigentes, tanto a nivel universal como regional, que posibilitan la presentación de demandas, comunicaciones o denuncias individuales ante instancias internacionales, contienen normas para evitar que se sigan ante instancias internacionales, distintos procedimientos motivados por los mismos hechos."²¹

El derecho de asilo representa una clara expresión del derecho internacional humanitario cuya defensa y fortalecimiento redundará en mejores condiciones de vida y protección de las minorías y que cada vez son más las mayorías, carentes de reconocimiento y expresión de sus derechos. Por este en el siguiente apartado se analizarán los derechos humanos en relación con los refugiados, en la lógica de buscar un objetivo más específico y definido, que retome los aspectos primordiales para rescatar las garantías del individuo.

²⁰ Gross Espiel, Héctor. "Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los derechos humanos" en Los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México p 8 .

²¹ ibidem. P 17.

1.4.2. DERECHOS HUMANOS Y REFUGIADOS

El Derecho Internacional Humanitario forma parte del Derecho Internacional Público y a través de la historia se ha manifestado la inquietud de la humanidad por fortalecer las vías legales internacionales que faciliten y fortalezcan la seguridad de los individuos, el respeto de los derechos mínimos de cada uno, al mismo tiempo de contribuir al fortalecimiento de las estructuras democráticas de los Estados.

Como consecuencia del aumento de conflictos en todo el mundo, cada vez se toma de mayor importancia y responsabilidad el fortalecimiento y la promoción de los derechos humanos en el ámbito internacional, a fin de encontrar un marco legal reconocido y respetado que asegure los derechos mínimos de cada individuo en situaciones de inestabilidad política, social y económica.

La ONU a través de sus órganos, de los países miembros y de los organismos nacionales e internacionales gubernamentales y no gubernamentales, asiste a las necesidades de los refugiados en el mundo; pero para estar en posibilidad de actuar con mayor libertad, sería de gran utilidad contar con un sustento legal fuerte que impulse las acciones de solidaridad internacional, cuyo objetivo primordial sea el de resolver los problemas humanitarios.

El refugiado debe contar con un sistema de protección respetado a nivel internacional, ya que su situación es distinta a la de cualquier extranjero, siendo este el principal motivo que Remigiuz Bierzanek, profesor de la Universidad de Varsovia en Polonia, señala para dar mayor atención a los instrumentos internacionales y regionales que contemplan a los refugiados en el mundo, a la vez que sea contemplada la creación de nuevos y mejores instrumentos en la materia.

El derecho de refugio se enmarca a lo largo de la historia en diferentes tratados y acuerdos que tienen como finalidad la protección de las garantías individuales de cada refugiado dentro del país de asilo y aún dentro de su mismo país. Ejemplo de esto es el Tratado Franco-Belga de 1834 sobre Extradición.; los acuerdos de 1922, 1924 y 1926 que son la base de los Certificados de Identidad de Rusos, Armenios y otros refugiados; firmado en Ginebra el 30 de junio de 1928, la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados del 28 de octubre de 1933; y la Convención sobre el Estatuto de refugiados provenientes de Alemania del 10 de febrero de 1938.

En el periodo de entreguerras, encontramos la Convención de la Habana del 10 de febrero de 1928, la Convención del 26 de diciembre de 1933 y el Tratado de Montevideo del 4 de abril de 1939.

Posteriormente, en el periodo de la posguerra surgieron: la Convención de 1951 sobre Refugiados, el Protocolo de 1967, el estatuto de la Oficina del ACNUR adoptado por la Asamblea General en la resolución 428 del 14 de diciembre de 1950 (22) .

Por otra parte, el constante encuentro de mandatarios en diferentes regiones del mundo, promueve la creación de acuerdos y reuniones que contemplan entre sus objetivos la atención a los refugiados.

Sin embargo, una larga serie de convenciones internacionales sobre derechos humanos se suman a la lista de fortalecimiento del derecho internacional humanitario y contemplan al refugiado también por ser sujeto de protección

²² Bierzanek, Remigijuz. "Promotion of International Instruments on Human Rights of Refugees Accession, Ratification, Elaboration of new instruments and codification." En Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees. UNHCR. Division of International Protection. Geneva, february, 1982.

internacional. De igual manera las declaraciones y resoluciones adoptadas por diferentes órganos de la ONU, fortalecen este derecho, aún cuando el carácter de las resoluciones sea meramente recomendativo.

En resumen, las Convenciones Internacionales que han surgido son:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
- Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales.
- Convenio N° 118 relativo a la igualdad del Trato de Nacionales y extranjeros en Materia de seguridad Social.
- Declaración sobre Asilo Territorial.
- Reglamento del Comité para la eliminación de la Discriminación racial.
- Convenio Europeo para la Protección de los derechos humanos y Libertades Fundamentales.
- Carta Social europea
- Convenio de Asilo Territorial
- Reglamento del tribunal Europeo de derechos Humanos

- Reglamento Interno de la Comisión Europea de derechos Humanos
- Estatuto de la Comisión Interamericana de derechos Humanos
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Formulario de Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Nuevo Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Concretamente para el caso de la conformación del marco legal de los refugiados, se tuvo en cuenta la Declaración de Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que en sus artículos 13 y 14, contempla el derecho de todo individuo a dejar su país y buscar asilo huyendo de la persecución, y es en este sentido que el refugiado se ve protegido directamente por la Declaración.

Artículo 13. párrafo 2. Todo individuo tiene derecho a abandonar cualquier país, incluyendo el suyo y de regresar a su país

Todo individuo tiene derecho a buscar y disfrutar del asilo en otros países para huir de la persecución.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha desarrollado una tarea fundamental con respecto a los refugiados y asilados políticos al contemplarlos

dentro de diferentes resoluciones y principalmente dentro de la declaración sobre territorio y asilo del 14 de diciembre de 1967 (A/RES/2312 XXII), proclamando **inter alia** el principio **non refoulement**, en el Comité Legal Consultivo Asiático-Africano en su sesión de 1966, en las resoluciones del Comité de Ministros del Consejo Europeo, en la resolución de Asilo de personas en peligro de persecución adoptada el 29 de junio de 1967, y la declaración de Asilo territorial del 18 de noviembre de 1977.

El principio de **non refoulement**, contenido en el artículo 33 de la Convención de 1951, ha sido generalizado y extendido a otros campos del derecho tales como el de extradición.

Este principio asegura que los derechos fundamentales de vida y libertad no serán violados y el Comité Ejecutivo ha exaltado el valor de este principio, considerado una regla imperativa del derecho.

Así, se conforma como un instrumento de protección, aún para las personas que no están definidas como refugiados.

La elaboración y formulación de principios de derechos y su reconocimiento por parte de los Estados, fortalece la protección de los refugiados. En este sentido la solución al problema de los mismos, se verá fortalecida si se fomenta el incluir principios básicos de Derecho internacional de refugio en Leyes nacionales, y si algún Estado no es miembro (como México) de la Convención o del Protocolo sobre refugiados, sería necesario impulsar la asimilación de categorías y directrices administrativas relacionadas al estatus y derechos de los refugiados.

“La difusión del derecho Internacional de los refugiados no es solamente indispensable, en la puesta en marcha efectiva de sus derechos, también favorece la evolución de prácticas nacionales

que contribuyen al cambio de actitudes, de reglamentos y de leyes en vigor."²³

El derecho de refugio es una vertiente del derecho Internacional Público y tiene como base el respeto a la personalidad y dignidad humanas.

Una vez que han quedado definidos los términos de refugiado, asilado y desplazado, así como la diferencia que existe entre los instrumentos internacionales que regulan la condición y estatuto de refugiado y lo que abarca el derecho de asilo, es posible hacer una breve remembranza de cómo se ha presentado la problemática de los refugiados a lo largo de la historia, de este modo, la visión con respecto a ellos se ampliará permitiendo analizar su lugar dentro del concierto internacional.

Debido a que los refugiados son víctima de las violaciones a los derechos humanos, es importante fortalecer las dos líneas del derecho que los protege y de los derechos humanos, lo cual contribuirá a fortalecer el cuerpo doctrinal que asegure dignidad y beneficios humanos. Sobre este aspecto, al Comité Ejecutivo del ACNUR en su reunión de 1988 destacó lo siguiente:

La persecución es el vínculo más relacionado directamente con la situación de los refugiados y es el factor que determina la definición universalmente aceptada para definir al refugiado, pero su principal característica es la relacionada a la violación de los derechos humanos. La noción de persecución es entonces una de los más importantes puentes entre las diferentes campos del derecho que gobierno a los derechos humanos y los refugiados.

²³ De Senegal, Pierre. en REFUGIADOS. N° 12, diciembre 1990.

La Declaración de Cartagena de 1984 propone la extensión del concepto de refugiado como se aplica en Centro América. Estipula que "una violación masiva a los derechos humanos, debería ser considerada como base legal para la definición extendida de refugiado". Establece también, que "la definición del concepto de refugiado que se recomienda no únicamente podría incorporar elementos contenidos en la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, sino que también podría cubrir a personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad fueron amenazadas por la masiva violación de los derechos humanos."²⁴

El surgimiento de estas múltiples formas de abarcar el fenómeno de los refugiados en diferentes épocas del desarrollo mundial, implicó adecuar leyes y normas según la tradición de cada región o Estado y la época en que se han presentado las oleadas migratorias, así como la adecuación de los sistemas jurídicos y derechos humanos.

Dentro de todo este mosaico es que surgen los organismos de protección internacional como el Sistema de la Liga de Naciones y posteriormente de las Naciones Unidas. En lo que se refiere a los refugiados, el siguiente capítulo muestra como en particular surge el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se desarrolla su esquema de cooperación internacional.

²⁴ Declaración de Cartagena de 1984.

CAPITULO 2. ESQUEMAS DE COOPERACION INTERNACIONAL.

La cooperación internacional, entendida como "Todo tipo de acciones internacionales que conllevan la existencia de beneficios mutuos"²⁵, representa un esfuerzo mayúsculo en la atención al problema de los refugiados.

Para que la cooperación internacional sea una realidad, es indispensable contar con una sociedad de naciones claramente consciente de los problemas del mundo actual. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a lo largo de su historia, ha trabajado arduamente en la solución de los problemas de todo el mundo, y en su afán por lograr la pacificación y solución de controversias, ha depurado sus funciones abarcando todos los campos de la humanidad, defendiendo los derechos del hombre y los derechos a la vida. Así pues, el problema de los refugiados también ha ocupado un lugar especial dentro de la ONU, dando lugar a la formación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Desde los orígenes de la ONU, los Estados miembros reconocieron la importancia de preocuparse por los refugiados como una responsabilidad de todos los integrantes de la Comunidad Internacional. En la Asamblea General de la ONU, en 1946 durante su Primera Sesión en el mes de febrero, se adoptó la Resolución A/45, en la cual se contenían las funciones de las Naciones Unidas para apoyar a los refugiados. De esta manera se creó un Comité Especial para los Refugiados y Personas Desplazadas. Con esta acción se abrió el camino a lo que posteriormente se conocería como el ACNUR.

²⁵ Weissberg Minam. Glosario de Relaciones Internacionales. México D.F. 1986. p 9.

2.1. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se calculaba que unos 20 millones de desplazados se encontraban dispersas por Europa, Medio Oriente y Asia. Para poder ayudar que estos grupos pudieran retornar a sus países de origen y asegurar que en este proceso no carecieran de las cuestiones más indispensables, en el año de 1943, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, 44 países se unieron para crear la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y Rehabilitación (UNRRA), siendo esta la responsable de realizar las tareas de repatriación. No obstante los esfuerzos de esta organización, aunque en 1947, 7 millones de personas ya habían sido repatriadas, cerca de un millón se negaban a regresar a sus países, y a este número se sumaron refugiados procedentes de Rusia, Armenia, Siria, Alemania, Austria, El Sarre y España.

Una vez creada la ONU, en la Primera Sesión, el problema de los refugiados fue destacado dentro del terreno humanitario y social, y se propusieron soluciones con base en el artículo 1º de la Carta de la ONU, donde se dice:

"Los objetivos de las Naciones Unidas son:

...Lograr la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario; así como en la promoción del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión." ²⁶

²⁶ Yefime Zarjevsky. "Cuarenta años al servicio de los refugiados" en REFUGIADOS, no 10, octubre 1985. p 20.

La posición de los países de Europa Oriental fue adversa a la creación de una nueva organización, proponiendo que la solución debía ser la repatriación a través de acuerdos bilaterales.

A finales del año de 1946, y durante la Segunda Sesión de la Asamblea General de la ONU, se estableció la Internacional Refugee Organization (IRO), la cuál involucraría a las organizaciones existentes que de cierta manera ya habían tratado el problema de los refugiados. La IRO se encargaría de ayudar a los refugiados y personas desplazadas repatriándolas y proporcionando ayuda a los prisioneros de guerra. Las organizaciones con las que la IRO contribuyó fueron la UNRRA, el Intergovernmental Committee for Refugees y la Office of League of Nations High Commissioner for Refugees.²⁷

La tarea principal de la IRO consistió en brindar protección y restablecer a un millón seiscientos mil personas que estaban renuentes a regresar a su país de origen, ya fuera por haber perdido lazos de identidad con el país o por tener un temor justificado de regresar al mismo. La IRO se inició como una agencia especializada temporal de la ONU, cuyo primer objetivo era el encontrar soluciones al problema de los refugiados y desplazados que se encontraban en los campos de refugiados de Austria, Alemania e Italia principalmente, pero que también se presentaban en China, Africa del Norte y Medio Oriente.

Poco a poco se fue viendo que el problema que los refugiados representaban en el mundo no era ni relativo, ni temporal y que era necesario que los mayores esfuerzos se conjugaran para dar una solución efectiva al asunto respetando los principios de las Naciones Unidas. Al ver la magnitud del problema, surgió de inmediato la necesidad de pensar en un sucesor de la IRO.

²⁷ The Office of UNHCR General Information Paper. UNHCR, Geneve 1986

En 1948 se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y dentro de esta, el artículo 14 afirma que:

"Todo el mundo tiene derecho a buscar asilo y beneficiarse del mismo para huir de la persecución."

Sobre esta base se fortalecen las acciones en favor de los refugiados y es así como en el año de 1949, la ONU decide asumir mayor responsabilidad sobre ellos, bajo las mismas bases en que operaba la IRO. De esta manera, dentro de la Asamblea General de la ONU, se abren 2 posibilidades:

- 1) Confiar esta responsabilidad a alguno de los departamentos de la Secretaría General de la ONU y/o.
- 2) Establecer dentro de los departamentos administrativos y financieros de la ONU un órgano ad-hoc capaz de actuar con independencia.

Finalmente, la Asamblea decide crear un organismo que actuara independientemente de las presiones políticas a las que en distintas ocasiones se pudiera enfrentar la Secretaría General.

Una vez discutidos estos puntos se llegó a la conclusión de crear el ACNUR, el cual actuaría con independencia de la Secretaría General de la ONU, autoridad y prestigio suficientes para intervenir con los gobiernos, especialmente en aquellas tareas encaminadas a asegurar la protección internacional a los refugiados. Descrita en términos globales, la tarea del ACNUR era la de protección internacional y hacer los esfuerzos más poderosos para encontrar soluciones permanentes al problema de estos individuos a través de impulsar a los distintos gobiernos para trabajar en conjunto a fin de agilizar y facilitar la repatriación

voluntaria a los refugiados, o bien, procurando su integración en nuevas comunidades.

El ACNUR se conformó como un órgano subsidiario de la Asamblea General, estableciéndose sobre bases similares a las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La oficina del ACNUR inició sus operaciones el 1 de enero de 1951, por un periodo de tres años, basándose en las resoluciones 319 (IV) de la Asamblea General del 3 de diciembre de 1949 y la resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950.²⁸

Una modalidad que apareció dentro del ACNUR a diferencia de las otras organizaciones que trataban el problema de los refugiados, fue que, dentro del Mandato de ese organismo se tomó en cuenta no sólo a los que en este momento se consideraban como tales sino también a "cualquier persona que se halle fuera del país donde residía habitualmente, por tener fundados temores de sufrir persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad u opinión política y no puede o a causa de este temor no desea beneficiarse de la protección del gobierno del país donde esta nacionalizado, para regresar al país donde tenía su residencia habitual. (Estatuto del ACNUR, cap. II, 6 B).²⁹

Debido a la importancia que va adquiriendo la ONU con respecto a los refugiados, se decide ampliar el período del Mandato del ACNUR a cinco años, empezando el 1 de enero de 1954 y contando con la posibilidad de que el período fuera renovable.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Yefime Sarjevsky. Op Cit. p 21.

En el párrafo 13 del Estatuto del ACNUR, se pone en claro como se realiza la elección del Alto Comisionado. Esta elección queda a cargo de la Asamblea General de la ONU por la nominación que realice el Secretario General. En el capítulo 1 del Estatuto se determinan los Lineamientos a seguir por el Alto Comisionado, el cual deberá trabajar bajo la autoridad de la Asamblea General y seguir la política direccional dada por la Asamblea y el ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU), ya que siendo uno de los principales sustentos de la ONU la promoción del progreso y el mejoramiento de todos los aspectos de la vida humana, el ECOSOC tiene la tarea de fomentar la cooperación internacional a fin de encontrar la pronta solución a los problemas internacionales con aspectos de índole económica, cultural, social y humanitaria.

"La labor del Alto Comisionado tendrá un carácter enteramente apolítico, humanitario y social y, por regla general, estará relacionado con grupos y categorías de refugiados"³⁰

Esta cita ejemplifica claramente la labor y naturaleza universal del ACNUR de protección a refugiados sean quienes fueren y dondequiera que se encuentren.

Para contribuir con este noble fin, poco a poco fueron integrándose más y más miembros al ACNUR. De esta manera en 1985, para poder hacer frente a sus responsabilidades, el Alto Comisionado estuvo representado por 90 funcionarios en todo el mundo incluyéndose a 9 representantes regionales con lo que se acreditaban más de 100 naciones.

Las funciones del ACNUR son principalmente dos:

- Protección a los refugiados.

³⁰ Estatuto de la Oficina del ACNUR.

- Búsqueda de soluciones durables a sus problemas.

En el párrafo 1 del Estatuto del ACNUR se definen claramente los objetivos y coordinación.

"El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la tutoría de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en las nuevas comunidades nacionales."³¹

Así pues, la primera función del ACNUR es en **promover la adopción de estándares internacionales para el trato a los refugiados** y la instrumentación efectiva de esos estándares en campos como el empleo, la educación, la residencia, libertad de movimiento y protegerlos en contra de la posibilidad de que sean regresados a su país de origen o del cual el refugiado tiene temor de regresar.

La segunda función del ACNUR es esencial promover la **repatriación voluntaria** de los refugiados, o bien en los casos en que esta no es posible, se **promueve la ayuda material en los países de asilo** para impulsar los programas encaminados a hacer de los refugiados personas autosuficientes a la mayor brevedad posible.

³¹ Ibidem.

La tarea de asistencia material en los programas del ACNUR tiene un papel importantísimo al mejorar las condiciones en que los refugiados se encuentran en los campamentos, o en el peor de los casos, mantener los niveles mínimos de subsistencia, esta tarea la realiza el ACNUR siguiendo las disposiciones de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el ECOSOC.

La emergencia de nuevos y más graves problemas de refugiados (fuera de Europa)³², permitió a los diferentes gobiernos adoptar una interpretación más flexible en cuanto al criterio que aplicaría el ACNUR, especialmente viendo a las personas desprotegidas que necesitaban de la asistencia material.

Resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el ECOSOC han llegado a la conclusión de que el ACNUR debe dotar de asistencia a grupos específicos de refugiados en áreas específicas, por ejemplo, a los desplazados en África Austral, y es así como el ACNUR ha proveído de ayuda de emergencia y asistencia material a personas desprotegidas para quienes la definición de refugiados no se acomodará, teniendo en cuenta factores tales como, el tamaño del grupo, su alto y rápido grado de influjo y la urgencia de sus necesidades.

En el Estatuto del ACNUR se define como refugiado a "Cualquier persona que teniendo temor bien fundamentado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política, este fuera del país de su nacionalidad y que sea incapaz, ya sea por aprovechar la protección de su propio gobierno; o quien sin tener una nacionalidad, y estando fuera del país donde tiene su residencia habitual, le sea imposible regresar".

³² Esta aclaración obedece a que como se vio, el contexto histórico en que surgió el ACNUR, respondió a los movimientos de los refugiados que principalmente se encontraban en Europa, por lo que se creía que el problema fuera temporal y regional, sin embargo, al paso de los años, la presencia de refugiados en el mundo dio nuevos matices a las acciones y consideraciones del ACNUR.

El ACNUR ha tomado entre sus tareas la de proteger a las personas desplazadas, quienes gracias al carácter humanitario de la ONU, se ven beneficiados con la asistencia de una manera semejante a la que reciben los refugiados. El ACNUR debe participar en todos los terrenos que el Secretario General o la Asamblea General le asignen, colaborando junto con las demás agencias de la ONU.

El ACNUR puede actuar en favor de las personas que, como resultado de desastres ocasionados por el hombre, se encuentren desplazados, o bien, que se encuentren en una situación análoga a la de los refugiados.

Otra manera en que coopera el ACNUR a favor de las personas desplazadas, es trabajando junto con los gobiernos de estas. Tal ha sido el caso en los territorios coloniales, donde las medidas de rehabilitación son llevadas a cabo por el ACNUR con los refugiados formales que han sido repatriados a esos países. En este tipo de casos muchas veces participa al igual que con los refugiados dotando de asistencia material.

La cooperación internacional es evidente en este campo, ya que se conjugan una serie de factores económicos, sociales y políticos, de los cuales se obtienen amplios beneficios a favor de los refugiados. Esta idea queda expresada a la perfección en palabras de Quian Jiandong, funcionario chino que trabajaba en ACNUR, y nos dice:

"Es innegable, que los países donantes tradicionales, en particular las más importantes, han proporcionado generosas contribuciones y ayuda material a los refugiados en todo el mundo. Pero también es innegable que los países de acogida han contribuido igualmente con los refugiados ayudándoles, al aceptar un gran número de ellos, a pesar de la enorme carga

económica y social que representan. Esta forma de contribución no puede ser acumulada ni calculada en términos monetarios. En el momento crítico en que los programa de ayuda a refugiados atraviesan una crisis financiera, esperamos que los países donantes se unan a la causa internacional de humanitarismo y sumen sus responsabilidades conforme a los principios de la cooperación internacional y el reparto de la carga".³³

2.1.1. PROTECCION INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS

Dentro de este apartado, la protección internacional que el ACNUR otorga a los refugiados, encuentra una base legal que enmarca esta acción destacando los siguientes puntos:

- A) Promover la utilización de los instrumentos internacionales básicos relacionados y asegurar que los términos definidos en estos instrumentos sean efectivamente accionados a través de la adopción de medidas legislativas y administrativas a nivel nacional.
- B) Asegurar que los refugiados sean tratados de acuerdo con los estándares internacionales reconocidos y que reciban un estatus legal apropiado en su país de asilo.

Los refugiados serán instalados tan lejos como sea posible con el mismo trato que se otorgue a los nacionales de ese país, tanto en los derechos económicos, como sociales, de manera tal que su integración social sea facilitada.

³³ "Informe del mes". En REFUGIADOS N° 12. Diciembre 1985. P 19.

- C) Promover la garantía de asilo al refugiado y asegurar que los refugiados no serán regresados forzosamente al país al cual tienen miedo de regresar.
- D) Asegurar que las solicitudes de asilo provenientes de personas que desean ser refugiadas se examinen con la asistencia y asesoría de un proceso adecuado que permita, la posibilidad de que mientras son examinadas sus solicitudes, los buscadores de asilo estarán protegidos contra la posibilidad de ser regresados al país al que temen volver.
- E) Promover el mejor entendimiento de los niveles tanto regionales como universales, de reconocimiento de los principios internacionales para el trato a los refugiados.
- F) Ayudar a los refugiados a dejar de serlo, promoviendo la repatriación voluntaria a sus países de origen, y si esto no es posible, intentarlo a través de la adquisición de la nacionalidad de los países donde reside ³⁴

Gracias al gran esfuerzo de cooperación, ha sido posible crear y concluir programas de gran amplitud destinados a importantes grupos de refugiados en el mundo entero. Solo manteniendo firme e impulsando este esfuerzo, será posible continuar venciendo los problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional con respecto a los refugiados.

Cualquier tipo de protección internacional que aborde la raíz de las causas de las afluencias de los refugiados, para contemplarlas en su origen y restablece las condiciones que favorezcan la repatriación voluntaria, cobra importancia.. A medida que la protección llega a ser un problema, aún más complejo, la cooperación internacional es imperativa. Un régimen jurídico formal no garantiza

³⁴The Office of UNHCR. General Information Paper. (Traducción Mónica Rodríguez S.) p11.

en sí mismo que las personas no se exiliarán y que los refugiados serán tratados de forma humana y justa. Esto requiere de un esfuerzo colectivo y concertado a nivel práctico de los países de origen, de las organizaciones internacionales y no gubernamentales y de los refugiados mismos.

Las consultas multilaterales son el campo ideal de reunión y el crisol ideal para esta clase de esfuerzos colectivos.

Los principales problemas con los que se enfrenta la protección a los refugiados son:

- ⇒ La expulsión y rechazo a ser recibidos, lo que los obliga a regresar al área de peligro de donde vienen huyendo.
- ⇒ Otro punto es la detención, lo que constituye la falta de respeto a las mínimas limitaciones que el Comité Ejecutivo del ACNUR reconoce como aplicable.
- ⇒ También el ataque a los refugiados por militantes sobre los campos y asentamientos atentando en contra del derecho internacional, en esfuerzos por hostilizar y sofocar el asilo o bien por grupos de insurrectos que llevan por la fuerza a los refugiados para luchar.
- ⇒ Lograr el respeto de los principios básicos del derecho humanitario internacional.
- ⇒ La llamada forzosa a participar militarmente en ejércitos regulares o irregulares de los países en conflicto. El principal problema que aquí afrontan es además el dolor y muerte, el de la pérdida del carácter civil y humanitario de los campamentos y comprometer el estatuto de refugiado.

Es de importancia primordial el reforzar dentro del campo de los derechos sociales y económicos sus beneficios en favor de los refugiados. Esto contribuye a apoyar proyectos de beneficio local para las poblaciones parte del mismo Estado, así como para una misma zona donde se encuentran los refugiados. Los programas van encaminados a mejorar y facilitar las oportunidades de trabajo que si puede ser remunerado contribuirá a la autosuficiencia como solución duradera.

La responsabilidad internacional hacia solicitantes de asilo, para asegurar el derecho a no ser devuelto, independientemente de si el Estado es o no miembro del Estatuto es una preocupación del Comité Ejecutivo del ACNUR, que en 1981 incluyó en la Conclusión 22, una medida de acuerdo Estatal sobre responsabilidades hacia los Solicitantes de Asilo.

Para resolver el problema se debe luchar entre las naciones atacando de raíz la causa de los éxodos y este objetivo, en la mayor parte de los casos, fracasa por la falta de capacidad y voluntad de los estados para trabajar solidariamente en la búsqueda de la paz internacional.

Es imperiosa la necesidad de cooperación multilateral con el firme propósito de enaltecer el objetivo de los derechos humanos y la accesión de más Estados a los instrumentos internacionales y su cooperación con el ACNUR

El propósito de la protección internacional es el de resolver problemas de los refugiados y sobre todo, encontrar soluciones duraderas para ellos. De las posibilidades, se presenta como la mejor, cuando sea posible en condiciones de seguridad y dignidad, la repatriación voluntaria.

Otra solución es la integración de los refugiados, completa y pacífica a otras comunidades donde tengan la posibilidad de disfrutar de sus derechos básicos.

2.2. RELACION CON MIEMBROS DE LA ONU Y OTROS ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES.

Desde su formación y a medida que los años pasaron, se resaltó la importancia de conjugar esfuerzos con otros miembros del sistema de Naciones Unidas y con organizaciones intergubernamentales que se ocuparán, al igual que el ACNUR, de cuestiones humanitarias, económicas y sociales, con el único objetivo de poder hacer frente a los múltiples aspectos que presenta el problema de los refugiados.

A medida que los problemas se van agrandando y que van surgiendo otros nuevos, esta cooperación también cobra mayor importancia y requiere de mayores estímulos, sobre todo en regiones en desarrollo, donde las soluciones están estrechamente vinculadas con la ejecución de proyectos de desarrollo para beneficio de los refugiados y de la población local.

El ACNUR trabaja principalmente con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el PNUD, la OIT (Organización Internacional del Trabajo), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la OMS (Organización Mundial de la Salud) y el ECOSOC.

La oficina del ACNUR ha incrementado este tipo de relaciones a través de la participación del Comité Administrativo de Coordinación, el Comité Preparatorio, el Comité Especial de Enseñanza y Formación Profesional y el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo Rural de la Comunidad.

No obstante que en el desarrollo de su tarea el ACNUR ha trabajado con estos organismos, en la actualidad el ECOSOC tiene una relación muy estrecha con el ACNUR. Como se menciona en el Estatuto, el Alto Comisionado sigue las política

que la Asamblea General dicta y también las del ECOSOC, presentando un informe de actividades a través de este último organismo.

Desde 1970 el ECOSOC considera el reporte del Alto Comisionado como el reporte del ACNUR a menos que se reciba alguna opinión o sugerencia de la Asamblea General o de algún otro miembro de la ONU, entonces se completaría este informe añadiendo tal punto a la agenda del ACNUR.

En 1951 el ECOSOC estableció un Comité Consultivo para los Refugiados con el fin de que guiara al Alto Comisionado en sus tareas y en el ejercicio de sus funciones. Este Comité permaneció hasta la creación del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNREF) en 1955. Así pues, el Comité Consultivo se reconstituyó como un Comité Ejecutivo, conocido como el UNREF (Executive Committee). Continuando con las funciones de su predecesor, además este comité revisaría la asistencia material de los programas a fin de determinar un plan de acción anual en el funcionamiento de las operaciones emprendidas. En 1959 este Comité fue sustituido por el actual Comité Ejecutivo de Programas del Alto Comisionado.

Este Comité generalmente celebra una Sesión Anual en Ginebra durante el otoño, con el fin de aprobar los programas de asistencia material para el próximo calendario anual y para establecer el presupuesto necesario para poder implementar el programa. También el Comité revisa el uso del Fondo de Emergencia y la administración de los Fondos Especiales, al mismo tiempo que recomienda y ayuda al Alto Comisionado.

El objetivo del ACNUR, desde que se creó, fue realizar una tarea compartida por todos los miembros de la sociedad internacional. Con el incremento y la diversificación de las actividades del ACNUR, la relación con los miembros de las agencias del sistema de la ONU, así como con las organizaciones

intergubernamentales y no gubernamentales se enriqueció, dando como resultado el planteamiento de nuevos programas que satisfagan las necesidades más apremiantes de los refugiados a través de la coordinación con los esfuerzos de estas agencias en diferentes áreas.

El ACNUR trabaja conjuntamente en los proyectos con otros órganos de la ONU como se mencionó anteriormente, así por ejemplo en la producción alimentaria, en colaboración con la FAO; en las medidas sanitarias colabora con la OMS, en el ámbito educativo con el UNICEF, que tiene un papel muy importante en la ayuda vocacional que se les da a los refugiados.

La participación del PMA (Programa Mundial de Alimentos), juega un papel primordial en el abastecimiento de comida durante el tiempo necesario que tomen los refugiados para poder llevar a cabo sus propios logros, es decir, mientras llegan a ser autosuficientes en otras actividades. Durante 1987 las aportaciones del PMA al programa del ACNUR ascendieron a 470 000 toneladas de viveres para satisfacer las principales demandas alimentarias de los refugiados del mundo.

En los últimos años el PMA ha contribuido en más del 50% del total de la ayuda alimentaria que reciben los refugiados repatriados. Este contacto se mantiene también gracias a las tareas que realizan los "coordinadores residentes", que son los representantes de la ONU en el Programa de Desarrollo (PNUD).

El PNUD firmó en 1987 un acuerdo para fomentar la cooperación entre ambos, es decir, entre el ACNUR y el PNUD, a favor de los refugiados y repatriados. El PNUD contribuye en la capacitación de los refugiados para lograr su autosuficiencia y la mejor integración en la comunidad en que se encuentren.

En áreas donde la presencia del ACNUR no existe, representantes del PNUD se encargan de administrar los proyectos financiados por el ACNUR y actúan con los gobiernos bajo la asesoría del mismo ACNUR.

La ONUDI por ejemplo en 1986 proporcionó 380 000 dólares para financiar estudios durante 1986 a 5 refugiados, el objetivo de este plan fue el de mejorar las calificaciones para los cuadros técnicos o administrativos de la Década de Desarrollo Industrial para África.

El Consejo del Arab Gulf Fund United Nations Development Agencies (AGFUND) en 1986 destinó parte de sus actividades a apoyar financieramente los programas del ACNUR. El AGFUND se creó en 1981 con la participación de los gobiernos de Bahrein, Irak, Kuwait, Omán, Katar, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos. En el año de 1987 anunció su donación de 305 000 dólares para el programa del ACNUR en Sudán.

Además de estos miembros de las Naciones Unidas, existen las organizaciones intergubernamentales, tales como:

El Comité Intergubernamental para la Migración (ICM), que se encarga de garantizar la transportación de los emigrantes refugiados. Existe una tradición dentro de las actividades de la cooperación que se llevan a cabo entre el ACNUR y el ICM y que conjuga los esfuerzos del International Committee of Red Cross (ICRC), y la League of Red Cross Society (LRCS).

En África tiene gran importancia con el ACNUR la relación con la Organización de la Unidad Africana, con la que se coopera en la tarea de monitoreo del progreso en la implementación de las recomendaciones adoptadas en las conferencias de Refugiados Africanos.

La Conferencia Internacional de Asistencia a Refugiados en Africa (ICARA), se celebró en Ginebra en abril de 1981, fue creada para trabajar en conjunto con el ACNUR, la Secretaría General de la ONU y la Organización de la Unidad Africana.

La ICARA II se celebró en Ginebra en julio de 1984, pero en esta ocasión también participó el PNUD, con lo que se enriqueció mucho el aspecto del desarrollo en muchos proyectos sometidos en esta reunión.

La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, sustenta entre sus objetivos el de la cooperación internacional a favor de contribuir en la ayuda al ACNUR en los países en vías de desarrollo, promoviendo la autosuficiencia y el desarrollo en las regiones más necesitadas. En Africa por ejemplo, implementa programas de agricultura y regadío.

Los esfuerzos conjuntos de los miembros del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones que cooperan con el ACNUR, están permitiendo mejorar la situación de refugiados en el mundo entero.

2.3. COOPERACIÓN CON LAS AGENCIAS VOLUNTARIAS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) QUE TRABAJAN A FAVOR DE LOS REFUGIADOS.

Por el carácter mismo que se imprime en el Estatuto del ACNUR, al buscar la solución a los problemas que enfrentan los refugiados, con la ayuda de los gobiernos y de las organizaciones privadas, se torna indispensable la relación que existe entre el ACNUR y las organizaciones o agencias voluntarias que trabajan en la estrecha colaboración donde se ponen de manifiesto tanto derechos como responsabilidades de ambos lados, y donde se lucha por procurar protección y bienestar a los refugiados.

En todo el mundo existen organizaciones gubernamentales o semi-oficiales que trabajan por los refugiados. Es de gran importancia destacar que a lo largo del tiempo, es probable que el servicio a la causa de los refugiados que mayor sustento y devoción ha tenido, sea la que mantienen las agencias voluntarias.

Además se debe hacer notar que estas agencias no únicamente tienden a reconocer como refugiados a aquellas personas que cumplan con los requisitos que el ACNUR señala en el Protocolo de 1967 y la Convención de 1951 de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiado, sino que también intervienen en otras circunstancias tales como en el caso de personas desplazadas en su propio país.

La razón por la cual las agencias voluntarias intervienen y cooperan con el ACNUR es sencilla: estas agencias ven en la labor del ACNUR el esfuerzo de la comunidad internacional para solucionar los problemas a los que se enfrentan millones de seres como resultado de diferentes conflictos nacionales e internacionales y procura hacerles llegar los más indispensables medios de subsistencia. La labor que las agencias voluntarias realizan con los refugiados, se da en un plano más estrecho. Esto se manifiesta en que generalmente existe una identificación de tipo solidario (moral, religioso, intelectual o emocional) entre el miembro o representante de la agencia voluntaria y el refugiado.

Las agencias y las ONGs frecuentemente actúan como partes operacionales del ACNUR en la instrumentación de los proyectos más específicos; esto se explica por la coordinación entre la tarea que esta agencia realiza y su actuación en el terreno específico del proyecto. También tienen un papel importantísimo dentro de las actividades en los proyectos de migración y reasentamiento de los refugiados.

Muchas veces las actividades de las agencias, se encaminan hacia el terreno de la asignación de fondos que se dedican a la asistencia de los refugiados.

El Consejo Internacional de Agencias Voluntarias y su Conferencia General, dan gran importancia al problema del desarrollo en relación con los refugiados, esto se traduce en que hay que impulsar los esfuerzos no solo de protección y asistencia a los refugiados, sino también a crear medidas que solucionen los problemas que dan origen a este interminable éxodo, siendo una posibilidad para impulsar su desarrollo en los distintos países que presentan el problema.

Esta organización agrupa a decenas de agencias voluntarias que desean cooperar con los refugiados, poniendo en marcha proyectos que forman parte de los programas mismos del ACNUR. También establece representaciones en las áreas donde el problema de los refugiados es más intenso como Africa y Asia.

En muchos países que admiten a un gran número de refugiados para su instalación permanente, los organismos voluntarios se agrupan en un Comité Central que coordina y ayuda al ACNUR en la tarea de proveer de asistencia materia a los refugiados.

Las organizaciones no gubernamentales, constituyen un intermediario de gran valor entre las miles de personas que desean contribuir a la causa humanitaria y ayudar a los refugiados necesitados, de esta manera no solo en la asistencia material, sino que también se complementan los limitados recursos disponibles, de forma que los refugiados puedan recibir una mayor atención individual y algo más que lo indispensable para la sobrevivencia.

El ACNUR mantiene un contacto con cerca de 200 organizaciones no gubernamentales, la mayoría de ellas otorgan ayuda operacional o de otro manera en la asistencia a los refugiados.

En una conferencia de prensa del Alto Comisionado, en enero de 1986, quedó expresado de manera clara la relación que se mantiene entre ACNUR, las

agencias voluntarias y las ONGs, al señalar el objetivo de esa cooperación con el fin de contribuir a resolver el problema de los refugiados.

"El ACNUR debe ser fiel a sus obligaciones y asumir sus responsabilidades, pero con la determinación de concentrarse en sus tareas prioritarias - que son sobre todo, las de protección y en la búsqueda de colaboradores que puedan asumir estas responsabilidades, cuando el problema principal deja de ser la ayuda de emergencia, pasando a primer término la rehabilitación y el desarrollo ".³⁵

Por mencionar solamente algunas de estas agencias, citaré las siguientes, sin que por esto reste importancia a las demás, ya que la labor de cooperación en favor de los refugiados, depende de todas y cada una de ellas ya que coinciden en su deseo de lograr la solución de los problemas que dan origen a la aparición de los refugiados para lograr hacer de ellos, personas autosuficientes y que sean aceptados en los países de acogida no como un grupo aislado, sino como parte de la sociedad misma.

ACNS	Consejo Americano al Servicio de las Nacionalidades
AICF	Ayuda Internacional Contra el Hambre
CEAR	Comité Europeo de Ayuda a Refugiados
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CCR	Consejo Canadiense para los Refugiados
CICM	Comisión Católica Internacional para las Migraciones
CICR	Comité Internacional para la Cruz Roja
CNE	Comité Internacional de Ayuda Mutua franco-vietnamita, franco-comboyana y franco-laosiana

³⁵ Conferencia de prensa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 17 de enero de 1986. UNHCR. Documento interno.

- COMED** Centro de Organización Médica
 Coordinación de las Organizaciones de Servicios Voluntarios (Italia)
- ERM** Enfants Refugies de Monde. (Francia)
- ERRSS** Servicios Ecuménicos para Reasentamiento y Apoyo a los
 Refugiados

FUNDACION TOLSTOIHONG KONG WORLD RELIEF

HORIZONS OF FRIENDSHIP (Canadá)

- IRIRC** Centro Internacional para el Intercambio de Informaciones sobre la
 Integración de los Refugiados

LIGA DE LAS FEDERACIONES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA

- Británica
- Costarricense
- Sueca
- Indonesia

- MSF** Médicos Sin Fronteras

MUSLIM WORLD LEAGUEREFUGEE POLICY GROUP

ROTARY INTERNATIONAL

- SSAE** Servicio Social de Ayuda al Emigrante

- SSI** Servicio Social Internacional

USA FOR AFRICA

- UWC** Colegios Unidos del Mundo

- YMCA** Asociación de Jóvenes Cristianos

2.4. FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL ACNUR

Como se vio anteriormente, el papel de las agencias voluntarias, los gobiernos, las ONGs y organismos de las Naciones Unidas, es indispensable en las tareas del ACNUR, así pues también el presupuesto con el que se cuenta, en su mayor parte es financiado por estos mismos actores.

En un primer momento las operaciones del ACNUR se limitaban a proporcionar la protección internacional a los refugiados, pero en el año de 1952, la Asamblea General autorizó al ACNUR a hacer peticiones de contribuciones para procurar solucionar problemas en el mundo con la "ayuda de emergencia".

El Comité Ejecutivo de los programas del ACNUR, revisó en 1959 los procedimientos bajo los cuales los programas y proyectos de este organismo serían administrados y como se regularían los fondos. De esta manera, el Alto Comisionado debe consultar al Comité, compuesto por 40 miembros, acerca del cumplimiento de sus metas.

En 1980 el presupuesto del ACNUR fue de más de 470 millones de dólares. Los fondos se encaminan a programas generales (como el Programa Anual y Fondo de Emergencia) y a programas especiales (como el de Fondos de Depósito y Operaciones Humanitarias).

Debido a los problemas que se presentan a partir de la década pasada, en países africanos como Zimbabwe, Uganda, Guinea Ecuatorial, Somalia y en países asiáticos como Vietnam o Campuchea, las operaciones del ACNUR en estos continentes dirigen atención especial, al destino de los fondos.

A mediados de la década, tres cuartas partes de los fondos se destinaron a los programas generales de suministro de ayuda a guatemaltecos en México, salvadoreños en Honduras, campucheanos, laosianos y vietnamitas en Tailandia, afganos en Paquistán y etíopes y ugandeses en Sudán.

No obstante los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en apoyo a la tarea del ACNUR, la crisis mundial y la devaluación del dólar frente a divisas europeas ha repercutido en la merma en los montos de las contribuciones.³⁶

En el año de 1985 se registró la peor crisis financiera del ACNUR. En 1986 destinó más de 280 millones de dólares a la ayuda de millones de refugiados en el mundo y más de 160 millones de dólares, se destinaron a otras causas humanitarias del mismo ACNUR, tales como la ayuda proporcionada a los repatriados a su país de origen.

Casi 90 millones de dólares del presupuesto de ese mismo año fueron destinados a los programas generales enfocados a la promoción de soluciones permanentes y 20 millones a los programas especiales de rehabilitación de repatriados en su país de origen.

En octubre de 1985 el periódico Le Monde publicó una noticia sobre las cuestiones presupuestales del ACNUR, anunciando que solicitaba 400 millones de dólares para estar en posibilidad de financiar sus programas en 1987.

"...52,000,000 de dólares serán destinados a Pakistán, donde se encuentran más de 4 millones de refugiados afganos; 46,300,000 de dólares a Sudán, y 28,900,000 de dólares a Somalia, dos países que han demostrado una peculiar hospitalidad a los etíopes que han abandonado su país; 21,600,000 de dólares, serán destinados a Tailandia, país donde se mantiene constante la llegada de indochinos; 13,900,000 de dólares serán destinados a Irán, país que también acoge gran número de refugiados afganos; 12,100,000 de dólares irán a Honduras, 6,200,000 a

³⁶ "¿De donde sale el dinero?" en REFUGIADOS, No 1 Enero 1985, p 5

México, 7,700,000 a Costa Rica y 6,400,000 dólares a Filipinas...³⁷

A finales de los ochenta se trataba de dirigir los fondos a los programas especiales del ACNUR como Acuerdo Antipiratería del Sureste Asiático, Asistencia y Repatriación en Centroamérica, Mozambique y Uganda y el Programa de Salidas Ordenadas de Vietnam. En 1987 se recibió la aportación de 34 gobiernos, tanto para programas generales como para programas especiales.

Los Estados Unidos, Japón, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Suecia y Suiza, figuran entre los principales países donantes en los programas del ACNUR.

En el mes de marzo de 1988, el Alto Comisionado anunció que el 46% de los fondos necesarios para los programas del ACNUR ya habían sido gastado en el presupuesto aprobado por el Comité Ejecutivo del ACNUR.

Es realmente poco el presupuesto que la ONU asigna a las tareas del ACNUR, ya que este es del 3.5%, así pues el 76.5% del total de los presupuestos que el ACNUR maneja, es aportado a través de las contribuciones voluntarias de los gobiernos, las ONGs y fuentes del sector privado. Para coordinar estas actividades, el ACNUR cuenta con Servicios de Obtención de Fondos del ACNUR.

Se observa que en la teoría un organismo internacional de protección de los derechos de los refugiados puede contar con toda una estructura, principios y objetivos perfectamente definidos para salir adelante con su función. No obstante, la problemática actual de los refugiados en todo el mundo, representa una

³⁷ Le Monde, 23 de octubre de 1986. (Traducción Mónica Rodríguez Sevilla)

dimensión tal, que resulta difícil de sanear pese a las intenciones y limitados recursos de la comunidad internacional.

En el siguiente capítulo se muestra un panorama general de este fenómeno. Para ello se seleccionaron los países más representativos de las políticas y condiciones que en torno a los refugiados se presentan en cada región.

Cada país y cada región trata de abarcar el problema de la mejor manera que esté a su alcance, siempre limitados por políticas económicas y sociales. En este orden de ideas, podemos rescatar el hecho de que en sus inicios, cuando el sentido de la creación de las Naciones Unidas se encontraba en un contexto internacional posiblemente más homogéneo en relación a la idea de cooperación internacional y pacificación, que en la actualidad, en esos tiempos la actuación que ACNUR tuvo, pudo ser más eficiente que como lo que es ahora, cuando además del problema mismo de los refugiados, se combinan los escenarios a devastadores panoramas económicos, raciales, ecológicos y raciales.

CAPITULO 3. PROBLEMATICA MUNDIAL ACTUAL DE LOS REFUGIADOS

A partir de los años ochenta, las diferencias en el comportamiento de los éxodos de refugiados y las políticas que los diferentes estados han ido adoptando en relación a ellos, han registrado acciones claramente definidas en cuanto a su posición geográfica.

Así, en el desarrollo de este capítulo, se tomó en cuenta el análisis de los bloques continentales y dentro de éstos las diferentes regiones donde los Estados más representativos marcan pautas del tratamiento hacia el refugio y el asilo.

En el caso del continente europeo, se desglosa en lo referente a los países nórdicos, con políticas frente a los refugiados, básicamente en el sentido de admisión de cuotas cada vez más restringidas de personas procedentes de Asia y que prefieren apoyar económicamente a programas de atención en las regiones de origen. Por lo que se refiere al resto del continente, se analiza el caso del fenómeno que a partir de la década actual ha generado un éxodo masivo y de consideración tal que ha implicado un cambio y llamado de atención a la comunidad internacional con motivo del surgimiento de tantas nuevas naciones y sus conflictos nacionalistas y repercusiones xenófobas.

Medio Oriente y Asia nos llevan forzosamente a ver la situación de Palestina , Paquistán y Afganistán; países protagonistas de un conflicto que durante muchas décadas ha impactado de manera mayúscula en el éxodo de refugiados y en la paz mundial; y regionalmente se desprende toda el área del sureste asiático, donde Viet Nam, Hong Kong, Malasia, Corea y Tailandia, entre otros, han importado sus refugiados al resto del mundo, principalmente a Estados Unidos, Canadá y Europa.

En el caso del continente africano, también en la década de los ochenta y en la presente, la región ha vivido un sinnúmero de conflictos por guerras civiles, derrocamiento de gobiernos y grupos que han llevado a que en nuestros días la región de Zaire, Mozambique, Somalia, Etiopía, Sudán y Sudáfrica se encuentre plagada de desplazados y refugiados, en condiciones alarmantes, no únicamente por el problema que de por sí enfrenta la comunidad internacional para ayudar, sino por la gravedad que la hambruna y sequía añaden a su condición.

Finalmente por lo que se refiere a América, para el interés de este trabajo, se centra la atención al área centroamericana, debido a que es actualmente el punto de mayor importancia en cuanto al problema de los refugiados, Sudamérica fue importante en este aspecto pero en décadas pasadas y por su parte Norteamérica, también es muy específica su actuación ya que básicamente Estados Unidos y Canadá apoyan económicamente para la instrumentación de programas de ayuda y asistencia.

3.1 PROBLEMAS REGIONALES.

3.1.1. EUROPA.

Hasta finales de los años setenta, la población de refugiados en Europa correspondía básicamente a aquellos individuos provenientes de Europa Oriental que como resultado del cambio político, que ocasionó la Segunda Guerra Mundial, fueron acogidos por los países de la parte occidental del continente. Esto significa que el problema de los refugiados correspondía básicamente a una población proveniente de la misma región, lo cual sería más cómodo para integrarlos en las sociedades europeas, o bien buscar una futura reinstalación en otro país.

Sin embargo durante los primeros años de la década pasada y como consecuencia de disturbios en otras regiones del planeta, la afluencia de refugiados provenientes de otros continentes y regiones como Asia, Africa y Oriente Medio aumentó considerablemente, conformando un gran problema para las sociedades europeas, desde el punto de vista económico, social y cultural ya que es difícil su integración a la sociedad europea por el choque cultural que enfrentan, además de que también entra en juego el factor de la competencia en el sector laboral. A partir de 1984 la reacción pública frente a la llegada de grandes grupos de refugiados y solicitantes de asilo fue más severa.

Durante la década de los años ochenta el impacto de los refugiados en el mundo fue muy fuerte, en Europa los buscadores de asilo, continuaron llegando por grandes cantidades a Europa Occidental, principalmente provenientes de otros continentes pero también estaban los refugiados que llegaron del bloque soviético a Austria. El incremento en el número de solicitudes de asilo bajo tramitaciones nacionales para la determinación del estatus de refugiado, trajo como consecuencia retrasos adicionales en las decisiones de muchos países. De esta manera los solicitantes de asilo se vieron obligados, en algunos países, a soportar periodos de espera más extensos, sin la posibilidad de recibir ningún tipo de asistencia para integrarse a la comunidad.

Las consultas intergubernamentales con el ACNUR, tuvieron como objetivo la discusión de los problemas y el interés en trabajar para encontrar soluciones comunes. De cualquier manera, algunos países tomaron decisiones unilaterales con el fin de controlar y restringir la admisión de los solicitantes de refugio y de asilo y otras personas que llegarán sin visa.

Los países europeos tratan de impulsar acciones que promuevan la protección a las poblaciones que integran a los refugiados, pero dentro de sus mismas regiones. De este modo las acciones emprendidas por cualquier país europeo, en

este aspecto, encuentran rápidamente eco en los demás países del área. Para aquéllos que se encuentran en territorio de países de Europa Occidental, se contempla como óptima solución, la reubicación en la misma área, con lo que los refugiados son trasladados a un tercer país del mismo bloque al que pertenezcan, de esta forma se ha observado que se incrementan las medidas de aceptación de asilo o refugio. Al resolver de este modo las reubicaciones, se contribuye a que cada vez sean mayores las restricciones para conceder refugio o asilo a solicitantes provenientes de países no europeos.

La comunidad internacional ha abogado en los últimos cuarenta años por reforzar las tareas de protección a los refugiados y fundamenta esta labor en la cooperación internacional estrecha de los Estados para encontrar soluciones a los problemas. En 1985 se realizaron consultas sobre este aspecto, organizadas por el ACNUR, enfocadas a los solicitantes de asilo en Europa. Como resultado de estas consultas se fortaleció el aspecto jurídico hacia los refugiados en Europa.

En un primer plano se reconoció que no es viable bloquear la entrada de los solicitantes de asilo a Europa, sino que se llegará a mejores resultados a través del análisis de las causas de estos traslados. Con el estudio de fondo de las causas que impulsan a los individuos a solicitar asilo, se podrá estudiar la solución definitiva en estas regiones del mundo.

Por otro lado, se impulsó la cooperación entre países europeos, a través de la elaboración de mejores métodos en la determinación del estatuto de refugiados, ya que no todos los países aceptan igualmente a un individuo como refugiado, hay diferencias muy marcadas por lo que los desplazados se dirigen de un país a otro en busca del asilo o de refugio. La mejor solución estriba en que debe fortalecerse la cooperación entre las naciones europeas para trabajar en la solución del problema de los refugiados.

Tal ha sido la magnitud del problema en Europa que del 3 al 5 de abril de 1987, se celebraron en Bruselas las Segundas Reuniones del Derecho de Asilo, agrupando a 20 naciones sobre las mismas bases de las anteriores conferencias de febrero de 1985 en Lausana, Suiza.

Según datos proporcionados en ocasión de esta reunión, entre 1984 y 1986 el número de refugiados aumentó en 50,000, pasando de 670,000 a 720,000, constituyendo el 6% del total de refugiados en el mundo. Uno de los puntos que señalan los países europeos para no conceder el asilo, es que los movimientos de personas se realizan en masa. Para disminuir estos movimientos ciertas políticas europeas incluyen una serie de medidas de disuasión encaminadas a frenar a los solicitantes de asilo o refugio que dejan su país, mostrando pobres posibilidades de subsistencia en los países europeos, durante largos períodos.

En Europa el problema de restricción en los permisos de asilo o refugio ha sido una tarea constante para los gobiernos que ven afectada su economía y su sociedad ante la llegada continua de personas que solicitan asilo o refugio. Esta situación llegó a que a partir de 1985 se verificaran una serie de reuniones entre los gobiernos europeos y el ACNUR para tratar asuntos referentes a la concesión de asilo y refugio, y reasentamiento en terceros países, tales como Canadá, Estados Unidos de América, y Australia.

Iniciada la década de los noventa se da un abierto debilitamiento de las políticas para otorgar el asilo o refugio y Europa, no es la excepción.

En Europa occidental se enfrenta el arribo masivo de miles de inmigrantes económicos procedentes de Africa y de Oriente Medio, quienes llegan so pretexto de solicitud de asilo político. Esto provoca que las políticas de concesión de asilo se bloqueen y fomenten la protesta en la solicitud de aplicación más rápida y

estricta de la ley, de tal forma que quienes no cumplieran con los requisitos, pudieran ser devueltos a sus países de origen.

De 1973 a 1990 el aumento anual de solicitudes de asilo varió de 14,000 a 440,000. Para mayor preocupación de los gobiernos, se presenta el hecho del libre tránsito de la población europea con la eliminación de fronteras.

Como resultado de la unificación alemana, los eventos racistas y xenófobos aumentaron y han propiciado el surgimiento de grupos neonazis y "cabezas rapadas" en contra de los extranjeros. Lo mismo sucedió en Suecia, país identificado por sus políticas de hospitalidad y ayuda a los desposeídos. En Austria, el partido ultraderechista Partido de la Libertad, lanzó una oleada de sentimientos anti-inmigrantes y antijudíos.

En noviembre de 1989 el gobierno de Alemania del Este decidió abrir sus fronteras a occidente. La política de Alemania Occidental tomó la decisión de garantizar incondicionalmente la ciudadanía a cualquier refugiado alemán. En agosto de 1990 los representantes del West en Berlín del Este, se vieron obligados a cerrar la puerta tras la invasión de 131 posibles refugiados demandantes del derecho prometido.

En Praga, Budapest y Viena las embajadas de Alemania Occidental fueron invadidas por refugiados. En septiembre, Hungría abrió sus fronteras con Austria y los refugiados comenzaron a llegar, alcanzando un total de 100,000.

El flujo constante y creciente de solicitantes comenzó a dar problemas en cuanto a percibir insuficiencias de asilo o refugio y desempleo. A continuación se hace mención de la situación de los refugiados en algunos países Europeos y de como llevan a cabo sus políticas de asilo o refugio.

3.1.1.1. PAISES NORDICOS.

• ISLANDIA

Islandia principalmente, apoya económicamente a los programas del ACNUR, ya que su cuota de admisión de refugiados es mínima, (50 boat-people al año) debido a su posición geográfica y económica.

• DINAMARCA

Según los informes del ACNUR en 1986, a Dinamarca llegaban solicitudes de asilo o refugio de entre 2,000 y 3,000 personas al año, pero los refugiados aceptados oscilan entre 7,000 y 8,000.

En el renglón jurídico Dinamarca cuenta con un sistema especial desde 1983, año en el que el Parlamento Danés adoptó una nueva Ley sobre Extranjeros, con lo que se dio origen la Comisión de Apelación, dentro de la cual se discuten casos de las personas a quienes les ha sido negado el asilo o el estatus de refugiado por no cumplir con todos los requisitos de la Convención de 1951; así pues, cuando un individuo no sea reconocido como refugiado, puede obtener permisos de residencia en este país.

En el caso de Dinamarca, más que el gobierno, son las asociaciones voluntarias las que contribuyen en las tareas de ayuda y apoyo a los refugiados, siendo principalmente el Danish Refugee Council y la Cruz Roja Danesa.

Dinamarca se había consolidado en 1983 como el pionero en cuanto a las disposiciones sobre refugiados contenidas en sus leyes aplicables a los extranjeros, pero al igual que sus vecinos, para 1987 la ley danesa contaba con tres revisiones, con lo que las medidas restrictivas se equiparan actualmente a las

de los demás países europeos. Entre los motivos que influyen para llegar a esta decisión, se encuentran, como es obvio, el creciente número de peticiones de asilo, de 800 en 1983 a 9 300 en 1986, es decir un aumento de 1 162.5% en comparación con 1983. Según informes del ACNUR en 1987, Dinamarca contaba con 23 000 refugiados.

Sin embargo, cuando se otorga el estatuto de refugiados a un individuo, este gozará de enormes oportunidades en Dinamarca, tales como derecho a trabajar, derecho a la asistencia pública, derecho a la educación y además obtiene el derecho a votar a nivel local.

• NORUEGA

Noruega toma aspectos de las legislaciones danesa y sueca para recibir a solicitantes del refugio o asilo en su territorio y cuenta con un Derecho de Apelación ante el Ministro de Justicia o ante algún otro tribunal. La mayoría de los desplazados refugiados que son recibidos en Noruega son boat-people vietnamitas; aunque no siempre ingresa la gente como solicitante de asilo, en ciertos casos se les reconoce como refugiados y en otras ocasiones se les concede permisos de residencia por motivos humanitarios.

• SUECIA

La política que este país lleva a cabo con relación a los refugiados, se encuentra enmarcada dentro de la Ley de Extranjeros de 1980, donde se reconoce el derecho de asilo o refugio a tres grupos de personas que son: 1) Los refugiados según términos de la Convención de 1951, con una ampliación especial en la definición de "persecución", 2) Los refugiados de facto ³⁸ y 3) los desertores.

³⁸ Los refugiados de facto son considerados dentro de la ampliación del término "persecución", refiriéndose a aquellos individuos en cuyo país de origen los conflictos y la situación política interna

Hasta el año de 1986 Suecia había acogido a cerca de 100 000 personas como solicitantes de asilo o refugio desde la Segunda Guerra Mundial; sin embargo en 1984 en número de solicitantes fue de 12 000, constituyendo de esta manera la cifra de mayor importancia hasta ese momento.

A partir de los años sesenta se redujo el número de solicitantes de asilo procedentes de Europa del Este, (a excepción de polacos a partir de 1982) y en cambio incrementaron su número a partir de la década de los 80's personas provenientes de todas las latitudes, principalmente de Irán, Irak, Libano y Turquía.

El aspecto social que representaban los refugiados en la sociedad sueca, llegó a encontrar 2 posiciones: Una de ellas se refleja en el temor de los suecos a recibir a estos refugiados, que en ocasiones son exportadores de su lucha política en el país receptor, ocasionando disturbios y violencia, que se traducen en terrorismo, ocupación de locales, huelgas de hambre, etcétera; la segunda posición se manifiesta en el hecho de apoyo a los refugiados por parte de los suecos, gracias a la información que obtienen por los medios de comunicación sobre la situación económica, política y social de los países de origen de los refugiados, le permite tomar conciencia de la difícil situación a que estos individuos se enfrentan a diario.

Aunque la cuota de asilo o refugio corresponde a 1,250 individuos por año, en ocasiones se rebasa según haya sido el número de solicitudes presentadas.

Suecia apoya no sólo los programas de refugiados al interior de su territorio, sino que proporciona fondos que se canalizan a través de ACNUR, UNRWA, Cruz Roja y organizaciones voluntarias suecas como la Swedish Free Churches Diacon, la Save the Children Fund y la Church of Swedish Aid, entre otras. Para el año de

son de tal magnitud, que el sujeto no desea permanecer en el, obviamente con un fuerte argumento que respalde esta posición.

1984 el gobierno sueco elevó su contribución a cien millones de coronas (7.65 coronas por dólar).

- **FINLANDIA**

La política de asilo o refugio que Finlandia practica, dista de la que llevan a cabo los países anteriormente mencionados, ya que Finlandia mantiene una posición geopolítica diferente, y también porque fue centro de acogida de un gran número de refugiados después de la Segunda Guerra Mundial; con lo cual su carga económica y social, se vio fuertemente afectada.

De este modo, la ley sobre extranjeros de 1983, tiene un carácter mucho más restrictivo, que la de los otros países nórdicos, ya que dicta que únicamente se puede conceder asilo o refugio al individuo concebido como refugiado según términos de la Convención y Protocolo sobre Refugiados.

3.1.1.2. AUSTRIA

Austria constituye un punto clave en el camino de los refugiados. Sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de los setenta. La principal actuación de Austria en el terreno de los refugiados, consistió en ser el centro de llegada de los europeos del este que venían solicitando asilo o refugio, pero más que como país que lo otorgara, como país de lanzamiento, es decir que Austria fungió como país de asilo o refugio momentáneo mientras se reubicaba a los refugiados en terceros países como Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Suiza, Suecia y otros países Nórdicos.

El cambio más importante que ha experimentado este país, ha sido el de convertirse de un país de tránsito de refugiados, a llegar a ser un país de asentamiento de refugiados, aunque el 73% del total de personas que llegan

solicitando asilo a Austria provienen principalmente de Polonia y Hungría, no ha escapado del arribo de refugiados provenientes de otros continentes.

Hacia 1986, disminuyó en casi 50% el reconocimiento de solicitantes de asilo, no obstante las difíciles condiciones que los refugiados enfrentan los programas de ayuda a refugiados en Austria, cuentan con el apoyo de la Iglesia, el Ministerio de Educación e Interior, de Administración y el ACNUR, promoviendo planes de acogida a refugiados vietnamitas, afganos e iraníes.

A partir de 1985, las demandas de asilo o refugio comenzaron a aumentar, incrementándose de 1986 a 1987 en un 26%. Durante los primeros dos meses de 1988, 1,794 personas solicitaron asilo o refugio en Austria, es decir, más de dos veces la cifra del año anterior.

3.1.1.3. FRANCIA

En Francia, es la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA), el organismo encargado de dar el reconocimiento o estatuto de refugiado al individuo que lo solicite. Según este organismo, en 1985 Francia contaba con 171 790 refugiados reconocidos, 51,419 europeos, 8,961 africanos, 100,284 asiáticos (la mayoría Indochinos), y 11,123 procedentes de América Latina y el Caribe.

No obstante el creciente descenso en la aceptación de solicitudes de asilo en Francia, la acogida y residencia a toda persona que solicite refugio ante la OFPRA puede entrar a Francia, recibiendo una ayuda y protección jurídica y económica mientras es estudiada su solicitud. Aquellas personas que reciben el estatuto de refugiado, tienen amplios derechos en cuanto al trato concedido a los extranjeros con respecto a los nacionales en renglones del trabajo, empleo, educación y prestaciones sociales.

Entre las garantías que se otorgan quienes han sido aceptados o están en vías de serlo, reciben de inmediato el derecho a un empleo remunerado (aunque no significa que lo consigan debido al problema del desempleo generalizado en Europa), albergue en uno de los 55 centros de acogida, o bien se les asigna una cantidad diaria para su sustento hasta por un año mientras encuentran trabajo. Obtienen por organismos voluntarios, ayuda administrativa de asistencia médica y asesoramiento.

El derecho de asilo y refugio es fuertemente defendido en Francia al igual que en Suiza, fortaleciendo las posibilidades de mejorar las condiciones de los refugiados. Con el objeto de impulsar este fin, la Ley de asilo en Francia, concede un importante lugar al renglón de los refugiados. Dentro de esta área se llevó a cabo una campaña en 1986, para defender el derecho de asilo y refugio, en la que participaron 179 asociaciones francesas, organismos encargados de protección y ayuda a refugiados, ACNUR, y la prensa; todos coordinados por la CSDA (Comission de Sauvegarde du Droit d'Asile).

3.1.1.4. SUIZA

La posición Suiza con respecto a la concesión de asilo o refugio es cada vez más estricta debido al crecimiento de la demanda de este por parte de sujetos de todo el mundo y de los cuáles muchos no cumplen con los requisitos del refugiado. Para 1985 se contemplaban entre 9,000 y 10,000 solicitudes. En 1986 el gobierno Suizo aceptó 820 solicitudes, es decir solo el 12% del total presentado en ese año.

3.1.1.5. ESPAÑA

Debido a las condiciones políticas que imperaron en España hasta mediados de la década de los setenta, su comportamiento en el terreno de los refugiados fue

más bien el de exportador de estos, principalmente a Francia y México, pero en 1975 con la muerte de Franco, la situación política cambió y casi 500,000 personas exiliadas regresaron a su país. Con la nueva era de la vida española, las puertas al mundo se abren en todos los sentidos y dentro del tema que nos atañe, la apertura al terreno del asilo y el refugio, no es una excepción, sobre todo porque responde a un sentimiento de agradecimiento a la ayuda prestada en años anteriores; de esta manera el 22 de julio de 1978, España ratifica la Convención y Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y a fines de este mismo año, incluye disposiciones sobre asilo y refugio en su nueva constitución.

Entre los años 1978 y 1979, su participación a favor de los refugiados indochinos y latinoamericanos fue notoria y las disposiciones sobre refugio y asilo en la constitución, se fueron puliendo hasta quedar acabadas en 1984.

Es estatuto de refugiados se concede por mediación del Ministerio del Interior, una vez que el caso ha sido analizado, por la Comisión Internacional, donde el ACNUR ejerce una tarea consultiva. Cuando a una persona no se le otorga el estatuto de refugiado, puede solicitar el asilo, el cuál se concede también por razones humanitarias. Aún cuando no es permitido que trabajen mientras su situación no es legal, reciben asistencia de tipo moral y material a través de un programa financiado por el gobierno español y la Cruz Roja española.

Los esfuerzos del gobierno español en materia de refugio son notables, ya que además de aportar anualmente una cuota económica al ACNUR, los principales programas de asistencia en España a favor de los refugiados son financiados por el mismo gobierno español. Tengamos en cuenta que España es de los países más pobres de Europa, y sin embargo, según datos del ACNUR, alberga actualmente a cerca de 11,000 refugiados; pero es notable que la posición

generalizada del continente ha influido en este país, ya que en 1984 se registraron 23,000 refugiados en España, cifra que disminuyó a 9,900 el año siguiente.

3.1.1.6. REINO UNIDO

La tradición del Reino Unido en materia de refugiados, data del siglo XVI, en que fue tierra de asilo o refugio de los protestantes y hugonotes, y así continuó con el éxodo de judíos provenientes de Rusia Zarista, posteriormente como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, fue refugio de polacos y húngaros durante la década de los años 40's a 50's. En años posteriores, los asiáticos ugandeses encontraron la puertas abiertas en territorio británico, y ya entrando en los años 80's han destacado los arribos de persona provenientes de Irán e Irak, Sri Lanka, Uganda, Etiopía y Ghana.³⁹ De 1979 a 1985, el aumento en el número de solicitantes de asilo fue de 315.4%; y según datos del ACNUR, en diciembre de 1987, se registraron 100,000 refugiados, 40,000 menos que en 1984. De 1989 a 1992 el número de solicitantes de asilo se multiplicó por diez llegando a alcanzar los 50,000 anuales.

El gobierno conservador anunció en 1992 planes para limitar la entrada de falsos solicitantes de asilo o refugio a través de acelerar el proceso de revisión de los casos pendientes de solicitantes. En parte esta disminución de oportunidades es debida a que los refugiados cada vez se ajustan menos a las cláusulas de la Convención de 1951 por no poder demostrar su persecución individual. En 1979 el Ministerio del Interior (Órgano que otorga el asilo o refugio), reconoció como refugiados al 55% de los solicitantes; y un 23% recibieron "permisos de residencia excepcional". Para 1985, la situación se invirtió, sin embargo en el caso de los

³⁹ David Pallister. "El derecho de asilo en el Reino Unido", en REFUGIADOS. Agosto, 1986. p 34.

afganos e iraníes, al no recibir el estatuto de refugiados, se han visto beneficiados con este tipo de permisos de residencia.

Con la firma de los Tratados de Shengen, mediante los cuales se acabará con los controles fronterizos entre 8 países, se ha producido que los líneas aéreas revisen con más rigor los documentos de viajeros que hagan uso de su servicio, aplicando elevadas sanciones a quienes introduzcan personas que soliciten asilo o refugio o sean o indocumentados.

En este rubro, algunos organismos no gubernamentales como Amnistía Internacional, expresan su preocupación ya que el asilo o refugio es asunto que deben resolver los gobiernos y no las líneas aéreas.

3.1.2. MEDIO ORIENTE Y ASIA

Asia es uno de los puntos principales de atención en cuanto al problema de los refugiados ya que esta región cubre países como Irak e Irán y el sureste asiático, zonas de constante conflicto bélico desde hace más de una década. También escenario de la reciente Guerra del Golfo y de cotidianos enfrentamientos entre árabes, judíos, palestinos; y por parte del sureste asiático, conflictos entre tamiles, laosianos, campucheanos. vietnamitas.

Por lo que se refiere a los boat-people, estos merecen un especial reconocimiento internacional, pues es bien reconocida su trágica situación al enfrentar peligrosas e increíbles tragedias en las que se involucran en sus travesías debido a que enfrentan la piratería y muerte en su búsqueda de un país de refugio. Al igual que Africa, Asia es el segundo foco de atención ante condiciones de emergencia de refugiados para la comunidad internacional.

3.1.2.1. PALESTINA

Palestina junto con Ruanda son el ejemplo de un problema crónico de refugiados ya que son los más antiguos y representan una advertencia sobre la complejidad y posibles conflictos que la presencia de grandes grupos de refugiados y desplazados puede producir.

"Desde la contienda de 1948 entre árabes e israelíes y la creación del Estado de Israel, una serie de guerras libradas posteriormente en la región han obligado a numerosas familias palestinas a desplazarse dos, tres y hasta cuatro veces".⁴⁰

En 1949 mediante la Resolución 302 (IV) de la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, se creó el llamado Organismo de Obras Públicas y Socorro de Palestina en Cercano Oriente (UNRWA) con el objeto de prestar ayuda a los refugiados de la guerra de 1948. Al principio se encargó de atender a 750,000 refugiados palestinos, pero las condiciones a medida que los años pasaron también fueron cambiando volviéndose más difíciles y surgiendo otros conflictos de menor trascendencia pero de forma permanente, que obligaron a la UNRWA a tomar otras soluciones.

Así, para el año de 1993 y como respuesta principalmente derivada de las salidas registradas de forma masiva que se produjeron con la guerra árabe-israelí de 1967, aunado al crecimiento demográfico, la cifra inicial de 1949 alcanzó los 2.7 millones de palestinos en Jordania, Siria, Líbano, Cisjordania y Gaza. La atención de estos refugiados, en manos del ACNUR y la UNRWA, en ocasiones ha presentado problemas de coordinación ya que cuando se creó la UNRWA, en su Mandato no se estableció **explícitamente la protección de refugiados ni la**

⁴⁰ "¿Quién protege a los palestinos" en La situación de los refugiados en el mundo. p 47. El desafío de la Protección. ACNUR. 1983

búsqueda de soluciones a sus problemas, a diferencia del ACNUR cuya principal tarea establecida en la Convención de 1951 es la de **brindar protección**, aún cuando se excluye a los refugiados palestinos como consecuencia de las cláusula de reserva planteada por los gobiernos signantes en 1951, cuando se elaboró el estatuto del ACNUR.

En 1988 el Secretario General de la ONU propuso que la UNRWA ampliara su acción a los territorios ocupados donde la función de protección pasiva fuera asumida. Esta sugerencia tuvo una respuesta positiva a través de posteriores recomendaciones que originaron una actividad moderada pero más participativa de la UNRWA en la adopción de medidas para proteger a la población de los territorios ocupados a través de un programa de asesoramiento jurídico, contratación de más personal y publicación periódica de informes.

Actualmente crece y se desarrolla la 4ª generación de refugiados palestinos. En la Resolución 194 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, aprobada en 1948, se establece que los refugiados palestinos deberán regresar a los hogares que dejaron como consecuencia de la guerra árabe - israelí de 1948 y que deberá pagárseles una indemnización a quienes no desearan regresar, es evidente que este hecho es una utopía hoy en día.

De esta forma nos damos cuenta que la comunidad intencional no debe perder de vista este lamentable ejemplo del fenómeno de los refugiados que da muestras de permanencia cada vez más enraizada.

3.1.2.2. PAQUISTÁN

El mayor problema de los refugiados aislados en el mundo corresponde a los afganos en Paquistán e Irán, países en los que la cifra de refugiados alcanzó en el

año de 1986 tres y dos millones respectivamente, de acuerdo a estimaciones realizadas por los diferentes gobiernos. Durante 1986 el ACNUR enfatizó mucho en los programas de ayuda para la promoción de la autosuficiencia de los refugiados.

En Paquistán, donde se encuentran 3 millones de refugiados afganos, se han creado serios problemas de medio ambiente, por lo que el Banco Mundial participó en un programa piloto con una aportación de 20 millones de dólares, con el objetivo de crear programas de empleo para los refugiados y la población local en áreas de reforestación, administración de recursos acuíferos y mejoramiento de caminos.

Muchos de los refugiados en Irán han encontrado empleo, con lo que el progreso dentro de el campo de la autosuficiencia se ha visto fuertemente impulsado, sin embargo, por otra parte. Gran parte de los refugiados continúan siendo dependientes de la asistencia de los gobiernos que cooperan en los programas de atención. Por este motivo, el ACNUR ha canalizado sus programas en la tarea de aumentar el número de campos rurales de refugiados, dentro de los cuáles se implementan proyectos de entrenamiento vocacional que permitan proporcionar mayores conocimientos y oportunidades de desarrollo.

A finales de los años ochenta debido a que los refugiados afganos siguieron siendo el principal punto de atención del ACNUR, se implementaron programas de generación de ingresos y de auto ayuda en Paquistán. Debido a que ni el gobierno ni los refugiados quieren permanecer en este país, la ayuda básica y manutención permanecieron como los principales objetivos de la asistencia a los refugiados afganos.

Durante el año de 1988 este grupo mantuvo el primer lugar en número en el mundo, alcanzando la cifra de 3.2 millones en Paquistán y 2.3 millones en Irán.

En 1989 Irán elevó a 2,830,000 el número de refugiados, compuestos por 2,350,000 afganos y 70,000 kurdos irakíes. (6 % de la población). Los refugiados tienen acceso a empleo y servicios sociales y son autosuficientes.

Paquistán ofrece asilo provisional en tanto que la repatriación voluntaria o reasentamiento a un tercer país pueda darse.

El 15% de los refugiados afganos en Paquistán está compuesto por mujeres y niños y en las aldeas se ha creado la infraestructura necesaria para crear albergues, aulas y servicios médicos. También se llevan a cabo programas de reforestación, irrigación y construcción de carreteras así como conservación del agua.

3.1.2.3. AFGANISTAN

En 1988 Afganistán y Paquistán firmaron un acuerdo que iluminó la ilusión de siete millones de afganos que deseaban retornar a su país. Esto representaba una tarea para el ACNUR al trabajar sobre las bases de la repatriación garantizando los derechos y la suplencia de alimentos y asistencia una vez reintegrados a la sociedad original.

Para hacer frente a esta situación, se crea el Programa de Asistencias Económicas y Humanitarias de las Naciones Unidas para Afganistán, el cual con la coordinación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se encamina un esfuerzo a otorgar la ayuda de emergencia y apoyo al proceso de reconstrucción del país.

También se prevé el control de libre tránsito a través de las fronteras y su acceso a la región a donde deseen regresar.

El plan contemplaba las repatriaciones por etapas comenzando con los refugiados en Paquistán, suministro de ayuda del PMA, medios logísticos y transporte, centros de tránsito y albergues, asistencia médica y suplementos esenciales para dar inicio a su vida activa y con la participación de la OMS (Organización Mundial de la Salud), campañas de vacunación.

De 1989 a 1992 se estimaron 200,000 repatriaciones, sin embargo, frente al total aproximado de 5 millones de refugiados, esta primera cantidad es mínima.

3.1.2.4. SURESTE ASIÁTICO

El Sureste asiático representa un punto de atención especial en el terreno de los refugiados, debido a los constantes flujos de los llamados "boat-people" que parten de sus países de origen en busca de mejores condiciones de vida.

Entre enero y septiembre de 1984 los refugiados indochinos que buscaron asilo en los países del Sureste asiático sumaron 31,547, los cuales llegaron por botes o por tierra, mientras que otros 49,877 partieron a otros países, restando en los campos de atención de ACNUR unos 160,987

En este mismo año unos 240,000 kampucheanos localizados en la frontera con Tailandia, recibieron ayuda de otras agencias. El número de refugiados que fueron relocalizados en la región, con el apoyo del ACNUR desde el año de 1976 llegó a sumar 945,540. Además 276,000 fueron reasentados a China, mientras que 2,396 refugiados laosianos retornaron voluntariamente a su país.

Para el año de 1985, el reasentamiento se mantuvo como la principal solución durable para los refugiados en los campamentos del Sureste asiático. Dentro de este contexto, el Programa de Salidas Ordenadas de Vietnam mantuvo una tasa

de más de 2,000 migraciones legales mensuales, lo que produjo que al final del año se alcanzara la cifra de 100,000 salidas en ese periodo. También se implementaron programas de Rescate en alta mar y Actividades Antipiratería.

Así, para 1987 se registraron 130,000 vietnamitas, kampucheanos y laosianos en los campamentos y aumentó el número de "boat people" vietnamitas en la ruta de la costa este de Tailandia. Los laosianos se mantuvieron con una tasa de 300 a 400 llegadas mensuales, alcanzando 75,000 al final del año. El Programa de Repatriación Voluntaria del ACNUR permitió la repatriación de 250 laosianos.

Durante 1988 la situación en esta región requirió de atención especial. El número de vietnamitas que llegaron a Hong Kong, Malasia y Tailandia aumentó dramáticamente. Esto llevó a serios problemas de seguridad y restringió aún más las facilidades existentes en el terreno de la legislación migratoria. Se estableció un mecanismo de selección a mediados del mes de junio en Hong Kong, con el fin de asegurar que el status de los solicitantes de asilo o refugio se definiera claramente y que aquellos que estuvieran dentro del mandato de ACNUR recibieran protección y asistencia internacional.

El sureste asiático mantiene su situación conflictiva haciendo frente a los kampucheanos en Tailandia. Los solicitantes de asilo o refugio laosianos mantuvieron llegadas constantes a Tailandia y aquellos que solicitaron su repatriación voluntaria, o bien, quienes no fueron reconocidos como refugiados, se les permitió su regreso a Laos. La repatriación de tamiles de India a Sri Lanka se constituyó como la mayor operación del ACNUR durante 1988.

El restablecimiento permanece como la principal solución a largo plazo para los refugiados en los campos del Sur de Asia; el Programa de Partidas Ordenadas de Vietnam, sufrió un estancamiento de 1986, en gran parte ocasionado por problemas en el procedimiento burocrático, no obstante, para septiembre del

mismo año más de 113,000 personas ya habían abandonado Vietnam bajo este programa desde 1979.

La situación en el sureste asiático para 1988 cobró importancia relevante dado que el número de vietnamitas que llegaron a Hong Kong, Malasia y Tailandia aumentó dramáticamente. Esto llevó a serios problemas de seguridad y tensión en cuanto a las facilidades para conceder asilo o refugio. A mediados de junio de ese año se estableció en Hong Kong, un mecanismo para asegurar que el status de los solicitantes de asilo fuera establecido claramente, y que aquellos que se encontraban en situación de definición dentro de los términos del Mandato de ACNUR recibieran protección internacional y asistencia apropiada.

El destino de los kampucheanos en Tailandia se tomó incierto al posponer la clausura del campamento de Khao I Dong para permitir el proceso de reasentamiento.

Por otro lado, la repatriación de los tamiles de India a Sri Lanka conformó la mayor operación para ACNUR en 1988. Durante los primeros 9 meses de ese año ACNUR ayudó a 24,000 personas a regresar, mientras que otras 12,000 lo hicieron espontáneamente.

A finales de la década pasada, el problema del sureste asiático en relación a los refugiados llamó la atención especialmente, dando lugar a dos eventos importantes; en 1989, durante el mes de marzo, 29 naciones auspiciaron la Conferencia Sobre Refugiados, en la cual se hizo un llamado especial a intervenir en las políticas de asilo diferenciando a los refugiados de los asilados económicos, quienes buscan mejores condiciones de vida. También, por otra parte surgieron como puntos álgidos los problemas de las repatriaciones forzadas registradas en Malasia, Tailandia y Hong Kong.

En junio de 1990 se celebró una conferencia en Ginebra donde se decidió que los países del primer asilo aceptaran a los vietnamitas y se estudiaran sus solicitudes para determinar si son refugiados políticos, o bien, en caso de no cumplir con los requisitos, regresarlos a su país de origen. Los afganos se mantuvieron como el mayor grupo de refugiados, sumando 3.2 millones en Paquistán y 2.1 millones en Irán. Siguiendo el acuerdo de Paz suscrito en Ginebra en abril, el ACNUR firmó acuerdos con Afganistán y Paquistán especificando las condiciones sobre las que el ACNUR asistiría en las repatriaciones.

A modo de resumen podemos decir que, los problemas que se presentan es la discriminación en las oportunidades de reasentamiento o los que tienen que ver con las directrices adoptadas por los países de primer asilo para la relación entre los recién llegados y el freno creciente a detener esta afluencia de solicitudes de asilo.

Los gobiernos han adoptado procedimientos de selección para determinar la elegibilidad de los candidatos a recibir el estatuto de refugiado. Principalmente el Real Gobierno Tailandés, en relación a los laosianos y las autoridades de Hong Kong frente a los boat-people vietnamitas y se han mantenido negociaciones con los países de origen para llevar a cabo estas operaciones. En Vietnam, se apoya el Programa de Salidas Ordenadas para tratar de frenar el número de salidas clandestinas por bote con la ayuda de la comunidad internacional.

En la región prevalece el **asilo provisional** y es necesario mejorar los esfuerzos internacionales para adquirir plazas de reasentamiento, punto crucial en cualquier acuerdo encaminado a resolver el problema de los refugiados indochinos. Así, el punto más importante es el de facilitar el reasentamiento mediante el correcto

asesoramiento y mejorar condiciones laborales y aptitudes logísticas de los refugiados al tiempo que se les faciliten los elementos básicos de subsistencia.⁴¹

3.1.3. AFRICA.

Africa representa un punto esencial de atención al problema de los refugiados por parte del ACNUR debido a la crítica situación que se presenta en esta área; durante los últimos años importancia de este continente ha ocupado la mayor parte de la atención por parte del ACNUR, no obstante, numerosos movimientos de refugiados se siguieron dentro del mismo continente y sobre todo, un punto de gran importancia es el que ocupan los desplazamientos masivos de población que se presentan en el área, como consecuencia de la crisis económica y los problemas de hambruna y del medio ambiente.

En el año de 1983 se inició el programa de repatriación de etíopes provenientes de los campamentos de Djibuti. También se repatriaron 200,000 ugandeses de Zaire y Guinea a partir del mes de abril, después del cambio de gobierno. No obstante la efervescencia política en Africa produjo que al combinarse con la sequía y hambruna en la región, se dieran nuevos flujos de refugiados y personas desplazadas a Africa Central, Etiopía, Suazilandia, Sudán, Zaire, Zambia y Zimbabwe.

Debido a la presencia de este problema en la región, en el mes de julio se celebró la ICARA (Conferencia Internacional de Ayuda a Refugiados en Africa), patrocinada por el ACNUR, la ONU y la OUA (Organización de la Unidad Africana), en la cual se estudiaron las necesidades y requerimientos de desarrollo e infraestructura para hacer frente al problema de los refugiados en la región.

⁴¹ "En busca de una solución". en REFUGIADOS. Diciembre de 1988. p 30.

Aunque los programas de asistencia han ocupado un lugar primordial dentro del presupuesto del ACNUR, se ha tratado de enfatizar las acciones del organismo para encontrar soluciones permanentes al problema de los refugiados en la región. Dentro de este punto, se daría prioridad a impulsar los programas de repatriación voluntaria y al mismo tiempo, promover la autoconfianza para los refugiados.

En 1985 la crisis provocó que las esperanzas de encontrar una solución durable al problema de los refugiados en Africa se vinieran abajo al presentarse el éxodo de casi 1 millón de personas desplazadas debido a la hambruna, así como disturbios políticos y civiles en el área. El programa de emergencia de ACNUR se implementó principalmente en la República Centroafricana, Djibuti, Somalia y Sudán. Todo esto provocó mayores gastos sobre el presupuesto asignado por ACNUR, tanto en recursos humanos como materiales.

También se registró una repatriación importante de ugandeses procedentes de Rwanda, Sudán y Zaire. La labor del ACNUR en la región fue importante al participar en negociaciones entre Rwanda y Uganda, con el fin de encontrar una solución al problema de unos 40,000 desplazados y solicitantes de asilo que cruzaron Uganda hacia Rwanda en 1982. A finales de 1984 se produjo un flujo de Angola a Zaire, el cual continuó durante 1985 cuando a mediados del año se logró proporcionar asistencia a 60,000 refugiados en el área.

Durante 1986 y 1987 el Programa de repatriación voluntaria en Zaire terminó con la repatriación de 50,000 refugiados y a mediados de 1987 más de 15,000 refugiados de Chad se repatriaron, provenientes de Sudán, también retornaron 26,000 refugiados provenientes de Africa Central y Camerún.

Durante 1987 unas 600,000 personas encontraron asilo o refugio en territorio extranjero y unos 200,000 retornaron a sus países. A finales de ese año se registraron los mayores movimientos de personas en el sur de Africa.

El flujo de refugiados provenientes de Sudán al Suroeste de Etiopía provocó ciertas aglomeraciones en áreas remotas y a mediados de 1988 los refugiados provenientes del Noroeste de Somalia, comenzaron a llegar al Sureste de Etiopía, donde había unas 275,000 personas recibiendo ayuda de ACNUR y para 1989 el problema de las repatriaciones en Angola y Namibia, de refugiados provenientes de Cuba constituyeron un punto de atención importante para el ACNUR. En agosto de 1988 comenzó el arribo de carga de 65,000 personas provenientes de Burundi a Ruanda.

3.1.3.1. ETIOPÍA

La relativa estabilización del éxodo de refugiados que hulan de disturbios civiles, de las sequías y de la hambruna, se equiparó parcialmente a los nacientes movimientos de refugiados a Etiopía, provenientes del Sudán, Somalia y Djibuti. Por otra parte, se observaron también movimientos de repatriación del Sudán a Etiopía y Uganda y de la República Central de Africa a Chad.

1988 fue un año que se caracterizó por la continuidad de los problemas de los refugiados, en Africa, principalmente en el Horn de Africa y Sudán, la atención de ACNUR se enfocó en la repatriación de cerca de 57,300 ugandeses provenientes de Sudan durante los primeros meses de 1988 así como las repatriaciones de refugiados etíopes que retornaron a Djibuti, Somalia y Sudán.

En octubre de ese mismo año no obstante el regreso de unos 18,000 refugiados a Mozambique, el reflujo de mozambiqueños a países vecinos continuó,

especialmente hacia Malawi, donde había cerca de 16,000. África durante 1989 fue el punto de mayor atención y preocupación debido al éxodo de 30,000 somalíes que llegaron a Etiopía y el incremento de 260,000 a 350,000 sudaneses, así como la huida de 30,000 etíopes a Sudán.

Etiopía ha otorgado asilo a más de 800,000 refugiados, la mayor parte asistidos por el ACNUR (600,000) entre los cuales se encuentran somalíes de origen rural y sudaneses de origen urbano.

A partir de 1990 las condiciones han obligado a cambiar los tradicionales mecanismos de asistencia y protección. La creación del Mandato Cruzado, permite actuar en las áreas de inestabilidad y subdesarrollo, ya que hasta este momento a asistencia provocaba también la dependencia entre los refugiados y alejaba las soluciones permanentes al complicar la ayuda hacia la comunidad de acogida. El objetivo es estabilizar a toda la población de una comunidad, incluyendo a los refugiados, desplazados, víctimas de la sequía, soldados desmovilizados y repatriados.

La colaboración con el PMA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y ONG's es indispensable en acciones de práctica conjunta.

En 1992 se llevó a cabo una importante repatriación al sumar 450,000, sin embargo, las violaciones en África son causadas por el hecho de que es un continente formado por estados que están a la búsqueda de la unidad política y de un equilibrio político y económico. La situación económica es desastrosa y las raíces del mal pueden encontrarse sobre todo en el subdesarrollo.

África es producto de los terrores sufridos durante el periodo de Independencia de estados africanos que deseaban librarse de la esclavitud, la colonización y el trabajo forzoso.

Pese a los programas de repatriación que se han implementado en Etiopía, poco resultado puede esperarse de ellos si la situación en los países africanos no llega a estabilizarse, tal es el caso referido a una nueva oleada de 300,000 refugiados que en el mismo 1990 llegaron provenientes de Somalia y 30,000 más de Sudán.

3.1.3.2. SUDÁFRICA

La situación en Africa del sur se ha visto repleta de ataques por parte de las fuerzas armadas de los gobiernos sudafricanos de Botswana, Zambia y Zimbawe, los cuáles afectaron directamente la situación de los refugiados en esta área ocasionando la destrucción parcial del centro de soporte del ACNUR en la ciudad de Makeni en Lusaka, Zambia. Los problemas de seguridad prevalecieron en Mozambique, donde la Resistencia Nacional de Mozambique continuó durante 1986 su oposición del gobierno, provocando el agravamiento de la tensión de miles de mozambiqueños que buscaban encontrarse seguros en los países vecinos, incluyendo Malawi, Suazilandia, Zambia y Zimbawe. El Sur africano registró también desplazamientos constantes, resaltando los mozambiqueños, 600,000 de Malawi en 1988 y variaron los arribos mensuales de 10,000 a 12,000 para 1990.

En el mes de agosto de 1988 se celebró la Conferencia Internacional sobre Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas en Africa del Sureste (SARRFA), como resultado de esta conferencia se obtuvo la Declaración de un Plan de Acción, donde se proclamaba que el apartheid y la política de desestabilización de Sudáfrica eran las responsables de la presencia de los refugiados en la región, también hacía un llamado a la solidaridad internacional y a compartir la carga, al mismo tiempo manifestó la importancia de la relación entre ayuda, recuperación y desarrollo de la asistencia otorgada.

Específicamente en lo relativo a Sudáfrica, a partir de 1992 el interés de los sudafricanos por retornar a su país se intensificó con el cambio de la situación interna del país. El ACNUR después de 30 años se convirtió en la primera agencia de Naciones Unidas con presencia en este país. Se contempló para ese año la repatriación de 20,000 exiliados que se encontraban en Tanzania y en Zambia.

El problema a enfrentar es el panorama que presenta un país agitado por la violencia política y en plena recesión. El desempleo a un 43% y con el 84% de población rural con ingresos menores al mínimo de 250 dólares mensuales para una familia de cinco miembros. La comunidad internacional se enfrenta a la ayuda de las necesidades básicas de este país en condiciones devastadoras y cuyo fin sea apoyar a los repatriados, a los ex-prisioneros políticos y a los negros de los guetos de Sudáfrica.

3.1.3.3. MOZAMBIQUE

Mozambique presenta los estragos de la guerra civil de 1980, la desestabilización de Sudáfrica, la sequía y al interior una economía en ruinas con la industria destrozada, todo esto ha propiciado que más de 2 millones de mozambiqueños se encuentren desplazados internamente o en el exilio.

Debido a los conflictos en el área y la inseguridad, la sequía y la hambruna, los mayores movimientos se registraron en Mozambique, afectando a los países vecinos. A finales del año el número de mozambiqueños dispersos en Malawi alcanzó a superar la cifra de 350,000, además de los 30,000 registrados en Suazilandia, 72,000 en Tanzania, 28,000 en Zambia y más de 150,000 en Zimbabwe. Miles de mozambiqueños cruzaron la frontera hacia Sudáfrica y en

Malawi se implementaron programas de emergencia para hacer frente a la situación.

En Mozambique la asistencia del PMA se dirige a la población asentada retornados y desplazados. ACNUR también impulsa los programas de asistencia legal para los refugiados que son aceptados para el reasentamiento permanente en un tercer país. Tras 16 años de guerra, los mozambiqueños huyen de la violencia, la anarquía, el hambre y la guerra hacia Malawi y Zimbabwe⁴² donde ingresaban en promedio 500 diariamente en condiciones de desnutrición, con cólera, sarampión, diarrea y otras enfermedades respiratorias, acarreado la muerte al interior de los campamentos.

En el continente africano, 47 países están adheridos a la Convención y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados y varios han introducido en sus legislaciones respectivas artículos que versan sobre la protección de los refugiados.

En África, el ACNUR encausa parte de sus esfuerzos para acelerar el proceso de autosuficiencia de los refugiados. De acuerdo a las autoridades del país anfitrión, ya sea de manera directa o conjunta con los patrocinadores de programas de desarrollo como el PNUD o Banco Mundial, el ACNUR fortalece la infraestructura socioeconómica en regiones de alta concentración de refugiados y la promoción de programas de desarrollo en beneficio de las localidades anfitrionas.

Se busca principalmente la participación activa del desarrollo local a través de la construcción de escuelas, fomento a la educación y servicios comunitarios, refuerzo de servicios sanitarios y suministros médicos. También se impulsan

⁴² Marwan, Elkohoury "Mozambique, la próxima Somalia" en REFUGIADOS, No 79 Diciembre 1992, P 30

actividades agrícolas, servicios de transporte y ampliación y mejora de suministros de agua⁴³

3.1.4. AMERICA

El continente americano, al igual que la división que lo caracteriza, se identifican tres diferentes rasgos en relación a los refugiados.

En el caso de Norteamérica, se destacan brevemente las políticas hacia los refugiados, quienes se encuentran en esta zona como países de refugio y países donadores para los programas de ayuda y en el caso de Sudamérica, únicamente se menciona el antecedente de las décadas de los años sesenta y setenta.

Canadá estudia la posibilidad de modificar su legislación con miras a seleccionar de manera más exigente las solicitudes de refugio y de asilo. Pretende reforzar los poderes de los funcionarios de inmigración de cara a la aplicación de la ley y aumentar la capacidad de deportar a los no elegibles para estatuto de refugiado. Su labor en favor de los refugiados a través de organismos no gubernamentales es reconocida internacionalmente, sin embargo en lo que se refiere a la admisión de refugiados cada vez son más estrictas las condiciones para su aceptación.

Estados Unidos cada vez desarrolla mayores impedimentos para aceptar a solicitantes de asilo o refugio provenientes de Centroamérica y el Caribe, así como a vietnamitas y boat-people haitianos.⁴⁴

Sudamérica jugó un papel muy importante en lo que se refiere a la salida de refugiados, especialmente provenientes de Chile y de Argentina, que durante la

⁴³ REFUGIADOS. Diciembre de 1988. p 11.

⁴⁴ Redmond Ron. "Un sonoro portazo" en REFUGIADOS. Enero 1992. pp 21-25.

década de los años setenta escaparon principalmente a México y Estados Unidos. Los refugiados de Argentina y Paraguay mantuvieron un regreso más o menos constante a su país, al iniciarse la década de los años ochenta.

La población refugiada en América Latina y el Caribe se ha mantenido más o menos estable en los últimos años.

3.1.4.2. CONFLICTO CENTROAMERICANO. CONDICIONES GENERALES A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS SETENTA

La región centroamericana ha vivido una larga etapa de movimientos civiles y militares cuyo motor ha sido la búsqueda de la democratización y el exterminio de las dictaduras y los gobiernos militares. Desde la década de los años cuarenta, las herencias de la Segunda Guerra Mundial fueron en el sentido de luchas en contra de las dictaduras personales, pero en su lugar quedó la institucionalización de regímenes militares o cívico - militares.

"Antes del agravamiento de la crisis a finales de los años setenta, los regímenes centroamericanos, a excepción de Costa Rica, se caracterizaban por la rigidez de sus estructuras políticas... por el control del gobierno o el interés de las fuerzas armadas por controlarlo y por la asociación de éstos con la burguesía y propietarios terratenientes. Además el marco político institucional y los componentes de la actividad política eran excluyentes; la participación en la toma de decisiones era muy reducida; los derechos de organización política, social y de expresión estaban sumamente restringidos y con frecuencia se reprimían las

acciones organizadas por sectores medios y populares que presionaban por cambios"⁴⁵

Los constantes Golpes de Estado registrados surgieron como consecuencia de la ineficiencia por parte de mecanismos gubernamentales para hacer frente a los conflictos entre las fuerzas y los grupos de presión de cada país; igualmente los partidos políticos no contaron con presencia suficiente como para desempeñar su papel de intermediarios entre la sociedad y el gobierno. Los Golpes de Estado provocaron mayor presencia de los militares y sus alianzas con las élites civiles.

En El Salvador, el ejército ejerció su poder en forma directa entre 1932 y 1979, al vincularse desde el primer nivel gubernamental con organizaciones partidistas oficiales y también auspició la conformación de los sucesivos partidos oficiales; este control desde la década de los años sesenta dictó las bases de la participación política de grupos de campesinos, sindicatos, servidores públicos y religiosos. De esta forma toda expresión de negociación política, se resolvía bajo des líneas fundamentales: por una lado la presencia militar en la cúpula del gobierno, y por otro lado, el veto de una burguesía monopolizadora de la agricultura y las exportaciones.

En Guatemala, aunque la milicia no ocupó la presidencia de manera permanente, sí en cambio ejerció presión sobre los gobiernos civiles. A partir de 1970 se formaron alianzas con organizaciones partidistas para competir en las elecciones presidenciales; así se fue aliando a diferentes partidos hasta la formación del Frente Amplio de 1978, concluyendo con el enfrentamiento por el poder con los

⁴⁵ Gordon, Sara. Procesos de Transición Política en Centroamérica. p 274.

civiles derechistas. En 1978, las elecciones se caracterizaron por un amplio abstencionismo y el fraude en favor de los candidatos oficiales ⁴⁶

Guatemala presentaba una rigidez tal en sus estructuras gubernamentales que llevó a cabo una serie de agravios y persecuciones hacia aquellos que deseaban iniciar movimientos de organización independiente cuyas metas básicas se encaminaban al cambio al interior del gobierno. El surgimiento de la guerrilla en Guatemala al inicio de la década de los años sesenta fue un factor en la instauración de los programas contrainsurgentes.

Nicaragua por su parte, gracias a la dictadura impuesta por Anastasio Somoza, determinó que la Guardia Nacional se fortaleciera al ser ésta la protectora de la familia, aunque no asumió dentro del gobierno tareas políticas.

Honduras contaba con dos partidos, el Nacional y el Liberal; por lo que la milicia no gobernó tampoco de manera permanente ni llegó a fundar partidos o a entablar relaciones con otros grupos; su presencia en el poder ha sido más como consecuencia de golpes de Estado, que como resultado de contiendas electorales.

A finales de los años setenta es que se agudiza la crisis centroamericana y las acciones regionales se dirigen a la reconstrucción de la legitimidad de los regímenes políticos. El panorama político en la región presentaba una doble inquietud: por una lado los sectores sociales implicados en la modernización iniciada en la posguerra y que habían hecho descansar su renovada prosperidad económica en regímenes militares que buscan tardíamente y sin éxito, mecanismos para reconstituir la legalidad democrático-liberal. Por otra parte, las

⁴⁶ El candidato del MLN fue el expresidente Enrique Peratta Azurdia, quien regresó de su retiro en Miami para competir con la Presidencia, en Durkerley; Power in the Isthmos. Londres, Ed. Verso. 2ª impresión, 1990. p. 484. Citado en Gordon Sara. Op Cit. p.276

organizaciones revolucionarias con sus respectivos brazos armados, impulsan la guerra para el derrocamiento de los regímenes militares y la búsqueda de un modelo económico capitalista.

A partir de la crisis de 1975, Centroamérica entra más fuertemente en la confrontación de violencia, los nuevos sectores políticos con intereses de clase definidos, aprovechan la crisis para incentivar procesos de democratización.

La intervención de los Estados Unidos de América en la zona se tradujo en presiones a los diferentes gobiernos, el diseño de políticas internas, la mediación entre las fuerzas, etc. La visión de un nuevo autoritarismo como salida a la crisis resulta en la confluencia del tecnocratismo y la violencia; el primero derivado de la acción desarrollista convertido en el proyecto modernizador de la integración económica y de la nueva diversificación de la economía agroindustrial de exportación; la segunda, derivada del esquema ideológico de la contención del comunismo en la zona. La estabilidad lograda en esa década, permitió elaborar la noción de que el peligro de contagio de la revolución cubana había desaparecido y que en consecuencia, los militares debían modificar su política de represión.

La conformación de sistemas políticos centroamericanos inestables, se ha explicado por la gran influencia que sobre la región ejercieron factores externos. La intervención norteamericana directa e indirecta como una variable constante y dominante en el análisis de estructuras del poder. La naturaleza propia y distinta que tienen las estructuras de dictaduras militares hacia el interior de las sociedades centroamericanas es frecuentemente ignorada.⁴⁷

En los años ochenta, ya los movimientos organizados se dividen en un gran número de grupos surgidos para hacer frente a la oposición en un intento de

⁴⁷ Herrera, René y Ojeda, Mario. Política de México hacia Centroamérica.

modificar las organizaciones y enfrentar la crisis originada por los desequilibrios e inestabilidad desde la década anterior. Todos estos aspectos condujeron a la pérdida de legitimidad de los regímenes y el agravamiento de la crisis; principalmente reflejados los conflictos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y en menor medida Honduras

La transformación se ve en el paulatino retiro de las fuerzas militares de las esferas del poder y al mismo tiempo el surgimiento de la ampliación de la actividad política y una mayor participación de la sociedad civil en los procesos electorales para el relevo gubernamental. Estos cambios expresados también en modificaciones y reformas en las leyes de cada país contribuyeron a la reconstrucción de un nuevo régimen en El Salvador y la prevención de mayores deterioros en Guatemala o en Honduras, así como en la exclusión de fuerzas político-militares en El Salvador y Guatemala, cuya represión se observa en el carácter de los regímenes y su inestabilidad.

Los resultados de la crisis de 1978 mostraron sus diferencias en la represión en centroamérica. Durante la década de los años ochenta se llevaron a cabo revoluciones exitosas en El Salvador y Nicaragua. Los Estados Unidos invadieron Panamá para contribuir al derrocamiento del General Manuel Noriega. En Guatemala dio inicio una difícil transición a la democracia mientras que se mantuvo una lucha de contrainsurgencia, y Honduras por su parte, llevó a cabo su transición democrática con menos violencia. De alguna manera, todos los gobiernos centroamericanos respondieron con políticas y ajustes económicos y con una apertura política a la democracia en paralelo en la región.

Los años ochenta fueron el marco para diversas alianzas y acuerdos por el establecimiento de condiciones seguras y de pacificación tanto en Guatemala como en El Salvador, entre los partidos políticos y militares, logrando mayor representatividad de las fuerzas políticas y el fortalecimiento del sistema de

partidos, y más recientemente, en 1990 en el caso de Nicaragua, con los acuerdos entre la Unión Nacional de Oposición y el Ejército Popular Sandinista.

En Honduras la transición al gobierno civil también se dio como resultado de acuerdos y reformas en 1977 y 1985, que definieron los conductos para las elecciones internas y la selección de los candidatos. Durante la década de los años setenta, también se identificó el paulatino cambio de los sistemas militares a civiles por medio de los relevos presidenciales de los países en la zona, donde 14 de los 17 cambios que se registraron, fueron presididos por militares, ya fuera por individuos o por juntas mixtas, pero desde 1981 y hasta 1991, solo 3 de los 14 presidentes que han triunfado han sido miembros de las fuerzas armadas.

No obstante los cambios generados poco a poco, las relaciones estado-sociedad han mantenido una constante conflictiva, lo cual ha derivado en la violencia generalizada consecuencia de la deficiencia de canales adecuados para expresar las demandas de los sectores populares que a través de manifestaciones, mítines, marchas y huelgas prolongadas, han hecho patente su descontento y la falta de atención a sus derechos y condiciones de vida justas. La prácticas de represión selectiva, tales como asesinatos, secuestros, encarcelamientos injustificados y desapariciones; son una constante en la región y bajo este clima se agravan las condiciones de desigualdad entre las fuerzas partidistas y las organizaciones.

La democratización en la región no ha sido posible debido a que en países como El Salvador, una de las fuerza más representativas de los sectores sociales, ha estado fuera de los acuerdos de paz (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional FFMLN), además de que el ejército todavía mantiene una fuerte presencia al interior de las decisiones, aunque no dirigiendo abiertamente.

Las alianzas entre ejército-población, población-organismos gubernamentales, aldeas modelo, patrullas de autodefensa civil y polos de desarrollo en Guatemala,

han sido incorporadas en la Constitución, creando nuevos rasgos de la sociedad guatemalteca.

El Salvador mantiene relaciones militares a través de Grupos de defensa Civil y en Honduras el ejército coordina programas de fomento a comunidades rurales ⁴⁸

También la aparición y multiplicación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ha influido positivamente en los procesos de pacificación en la región y sobre todo en el desarrollo de actividades de capacitación, creación de cooperativas y proyectos que impulsen la economía informal, junto con los grupos de religiosos que son una forma de fortalecer a la sociedad civil de la región.

3.1.4.3. CENTROAMERICA Y LOS REFUGIADOS

Centroamérica se enfrenta a problemas urgentes de carácter humanitario, económico y social, planteados por el número masivo de refugiados y personas deportadas como resultados de las continuas crisis y conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Envueltos en una maraña de aspectos políticos y civiles, economías devastadas, presiones extranjeras con ideas renovadoras e intereses políticos específicos, al igual que en otras regiones, surgen los refugiados como producto de la destrucción de su hogar, sus medios de vida y de su propia integridad.

Asimismo, los desplazados e ilegales contribuyen en el debilitamiento de los sistemas de protección a los refugiados, donde la peor parte la llevan las economías más endeudadas y pobres, las cuales comparten su precaria situación con los recién llegados.

⁴⁸ Gordon, Sara. Op Cit. p 282

A principios de 1988 se calculaba que había un total de 321 200 refugiados centroamericanos, de ellos 171.000 en países de Centroamérica y 170.200 fuera de la región.⁴⁹

Según estimaciones gubernamentales existen 311.200 refugiados en México y Centroamérica. De estos, 119.000 reciben ayuda de ACNUR en los diferentes países de la región donde los refugiados se encuentran distribuidos de la siguiente manera: Belice (3.900). Costa Rica (23.100). El Salvador (300), Guatemala (1.800). Honduras (40.400). México (46.700). Nicaragua (1.500) y Panamá (1.400)⁵⁰

En otros países de América Latina el incremento en el número de refugiados de Nicaragua buscando asilo en los países vecinos ha sido uno de los problemas de mayor importancia en la región. Las acciones del ACNUR en el área han buscado las vías para facilitar el proceso de repatriación voluntaria de los grandes grupos de refugiados, principalmente los salvadoreños y nicaragüenses asentados en Honduras y los guatemaltecos asentados en México.

• HONDURAS

Honduras es reconocido como el país más pobre del área centroamericana, donde 60% de la población infantil son huérfanos o abandonados. La posición que este país ocupa dentro del área, lo hace estar en el centro del conflicto centroamericano. Limita con El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Honduras la actividad relacionada con los refugiados está a cargo del ACNUR, el cual trabaja con el gobierno promoviendo tres soluciones: repatriación, reasentamiento en un tercer país y reasentamiento dentro de la comunidad hondureña.

⁴⁹ Centroamérica después de Esquipulas III. Dossier N° 13. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Madrid, 1988.

⁵⁰ ACNUR Fact Sheet. "Central America and Mexico". April 1988. Vol. 2 N°1.

A finales de 1987, 40,400 refugiados recibieron ayuda del ACNUR (15,000 salvadoreños, 400 guatemaltecos, 12,000 nicaragüenses ladinos y 13,000 nicaragüenses miskitos y sumos).

En el campamento de El Paraíso, 12,100 ladinos vivían en casas rentadas y en departamentos. cerca de las villas; al aumentar el flujo de esta población durante 1987, se abrió un tercer campamento de recepción para acomodar a 2,500 nuevos refugiados.

Por seguridad, los salvadoreños fueron reubicados en 1981, en Mesa Granla a 50 kms. de la frontera y para 1986 11,300 refugiados recibieron asistencia. La proximidad de los asentamientos de refugiados de Colomoncagua y San Antonio a la frontera sigue siendo un punto de preocupación para las autoridades debido a posibles enfrentamientos.

Se trabaja cada vez más en promover proyectos de ayuda para establecer de actividades ocupacionales y al mismo tiempo, ayudar a las necesidades primordiales de los refugiados.

Después del reasentamiento de 500 refugiados guatemaltecos provenientes de Honduras con destino a Bolivia en 1983, aproximadamente 100 permanecen aún en el asentamiento de El Tesoro.

El presupuesto destinado para hacer frente a los problemas de los refugiados en este país es de 10.3 millones de dólares.

- **BELICE**

Belice goza apenas desde 1981 de su independencia de Gran Bretaña. Su localización estratégica y la riqueza de recursos naturales han hecho desde la época colonial, que Belice fuera explotado y entrara en disputa territorial entre Gran Bretaña y Guatemala. Ha sido el foco de fuertes rivalidades por las influencias en la región y lugares más alejados. También ha desarrollado en su interior conflictos entre partidos políticos y divisiones entre instituciones.

El número de refugiados en Belice ha sufrido altibajos en los últimos años, según cifras registradas por ACNUR desde 1984, muestran 7,000 en 1984, 3,000 en 1985, un aumento a 9,000 durante 1986 y 87 y para 1988 10,000.

- **COSTA RICA**

Como consecuencia de los movimientos surgidos en Nicaragua, cuando la rebelión se suscitó contra el régimen de Somoza, miles de personas emigraron a Costa Rica. Después del derrocamiento de ese régimen, en 1979 la tradición costarricense de hospitalidad política se vio contrariada con la llegada de nuevas oleadas de fugitivos que huían de la guerra civil o los abusos de derechos civiles en otros países de la región. Muchos refugiados fueron deportados por aprovecharse del exilio y utilizar a Costa Rica como centro de planeación militar.

Costa Rica en 1988 registró 23,100 refugiados, los cuales se componen de 3,700 salvadoreños, 19,000 nicaragüenses y 400 más pertenecientes a diferentes nacionalidades. De los 23,100, 7,600 nicaragüenses están dispersos en 6 diferentes centros rurales y 15,500 viven en San José, en áreas urbanas. Para hacer frente al problema se impulsan los programas de integración social a través del empleo, de aquí la importancia que tiene el incrementar los permisos laborales.

En agosto de 1988 se implementó un proyecto de rehabilitación para los repatriados, encaminado a ayudar a 8,000 a regresar a sus localidades de origen. Este proyecto incluye apoyo logístico, (compra de camiones, canoas, sistemas de radio, construcción de viviendas, herramientas y equipo material) y soporte operacional para el personal administrativo, así como un proyecto de autosuficiencia para 1,500 refugiados.

Las reuniones regionales CIREFCA, denominadas Conferencias Internacionales sobre Refugiados en Centro América que con fines humanitarios y apolíticos se pronuncian por encontrar iniciativas encaminadas a lograr la paz en la región.⁵¹

Al inicio de la década de los noventa, Centroamérica registró el retorno de 18,000 personas a sus países de origen, (hondureños que regresaban del Salvador y nicaragüenses que retornaban de Costa Rica, esto debido también en parte a acuerdos firmados durante la reunión de Presidentes Centroamericanos

Una vez realizado el recorrido por algunos de los países que ejemplifican a nivel global los diferentes matices que el fenómeno de los refugiados presenta en el mundo, se pueden encontrar rasgos generales como son, por una parte la negativa cada vez mayor de los gobiernos para admitir refugiados, con la reciente restricción en las políticas de otorgamiento de asilo y refugio, por otra parte, el aumento del problema en África, Asia, Europa y Centro y Sudamérica, como consecuencia de los vertiginosos cambios de los regímenes políticos y movimientos nacionalistas.

Asimismo, hay que estar atentos a como México ha actuado frente al particular problema de la presencia de refugiados guatemaltecos desde inicios de la década

⁵¹ REFUGIADOS. Diciembre de 1988. p 38

pasada en el sur del territorio y al mismo tiempo revisar su posición frente a las políticas internacionales de refugio y asilo y su consecuencia a nivel interno.

En el anterior apartado, se vio como por su parte Guatemala, también ha sido un país donde la guerrilla y los gobiernos militares y civiles han llevado a cabo una historia de derrocamientos, enfrentamientos, abusos y su consecuente desmembramiento social. Más intensamente en el inicio de la década pasada este panorama desestabilizador y de peligro, dio como resultado la huida de miles de refugiados que encontraron en el estado de Chiapas un lugar seguro a la violencia y la persecución donde que se vieron inmersos. La llegada de los refugiados al sureste de México motivó una serie de medidas y cambios al interior del país para diseñar las nuevas políticas que frente a este fenómeno el gobierno mexicano debería tomar. Implicó, asimismo, poner mayor atención al sureste, zona particularmente conflictiva y absurdamente al mismo tiempo descuidada por los gobiernos.

Particularmente con Guatemala el gobierno mexicano ha mantenido una relación cordial pero siempre alerta. La frontera con el vecino del sur, prácticamente era inexistente y desde muchos años atrás se han introducido por temporadas, cientos de campesinos guatemaltecos que encuentran en cierta época del año una oportunidad de trabajo temporal. Si por este fenómeno el gobierno mexicano no se había preocupado, ahora la llegada masiva de miles de refugiados implicó todo un cambio de actitud y el involucrar a la comunidad internacional en la región.

CAPÍTULO 4. LA PRACTICA MEXICANA FRENTE AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS.

Una vez que se ha desarrollado la situación de los refugiados en el mundo y los mecanismos que rigen o legislan su situación en el contexto internacional, el punto principal a analizar en el presente trabajo es la especial situación de los refugiados guatemaltecos y su impacto en el sureste de México.

A partir de la década de los años ochenta, México se convierte en el centro de llegada de un gran número de extranjeros provenientes de centroamérica, los cuales se encuentran ante la posibilidad de solicitar asilo o refugio ya que vienen huyendo de sus países de origen como consecuencia de la situación de guerrilla y violación de los derechos humanos. Pero, no hay que dejar de lado la crisis económica que enfrentan los países de la región, como por ejemplo Guatemala, donde al conjugarse estos factores se produce el éxodo de refugiados hacia nuestro país.

“... En Guatemala un proceso de deterioro en virtud de la existencia de un sistema autoritario de gobierno, basado en la restricción de las libertades. Los grupos detentores del poder político no solo se han afianzado, sino que incluso han llegado a penetrar en los sectores oligárquicos. Casi un 80% de los puestos gubernamentales se encuentran en sus manos, lo que les ha permitido pasar a formar parte de los grandes propietarios, industriales, financieros o comerciantes del país. Con los despojos de tierras campesinas, así como la violencia colectiva y ante los intentos de resistencia, se han intensificado aún más las condiciones de explotación e injusticia en que viven los

guatemaltecos de escasos recursos, principalmente, los grupos autóctonos⁵²

Ante la llegada masiva de los grupos de refugiados, el gobierno de México se enfrenta a una situación donde deben establecerse o reforzarse los marcos jurídicos nacionales, al mismo tiempo que los instrumentos en materia de asilo.

El gobierno mexicano desde siempre ha mantenido una política interna y exterior basada en el respeto de los derechos humanos y la libre autodeterminación de los pueblos. A partir de la década de los años ochenta, se presentó una oleada de refugiados centroamericanos que se internaron en el país para liberarse de la persecución de que eran objeto en su país de origen. Este grupo de personas se componía principalmente de refugiados guatemaltecos, los cuales se asentaron en la zona fronteriza de Chiapas con Guatemala, lo cual provocaba ciertos problemas tanto a nivel interno como exterior.

Con el fin de no perjudicar ni a los nacionales, ni las políticas del gobierno mexicano, ni al grupo de personas que se internaron en el país; el gobierno mexicano tuvo que poner en marcha un plan de acción en los aspectos políticos, sociales y económicos, que permitiera asegurar la integridad de los refugiados en el territorio mexicano y mientras que permanecieran en él otorgarles los derechos mínimos del ser humano.

Derivado de esto, en el aspecto jurídico-político, la acción del gobierno mexicano se enfrentó a que debido a la ausencia de la definición del refugiado en las leyes mexicanas, resultaba indispensable equiparar o buscar una figura jurídica dentro

⁵² Maldonado Carlos. "Los refugiados guatemaltecos en el contexto centroamericano" en Dinámica Maya F.C.E. México, D.F. 1986, p. 338

de las mismas, a fin de que pudieran gozar de respeto a los derechos inherentes del hombre.

En un principio se equiparó al refugiado, dentro de la legislación mexicana, en las disposiciones señaladas en la Ley General de Población, art. 42 párrafo V que definía al Asilado Político como:

"Al extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, para proteger su libertad o vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren".⁵³

El inconveniente que esta figura de asilado político presentaba frente al refugiado, era que, contemplaba únicamente motivos políticos, y no cubría al 100% la figura del refugiado, (el que puede presentar otro tipo de motivos por los cuales está huyendo de su país, tales como religiosos, raciales, sociales, etc).

Ahora bien, con el fin de reconocer "de facto" al refugiado que se encontraba en territorio mexicano, se creó, por Decreto Presidencial la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), como una Comisión Intersecretarial. Al crearse ésta, se reconoció tácitamente la figura del refugiado, manteniendo al asilado político y al refugiado en un mismo rango y al mismo tiempo se continuó la larga tradición de asilo mexicano.

⁵³ Ley General de Población. 1986.

4.1 COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. (COMAR)

4.1.1. FORMACION

El 22 de julio de 1980 aparece publicado en el Diario Oficial de la Nación un acuerdo mediante el cual se crea, con carácter de permanente, una comisión intersecretarial que se encargará de estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio mexicano⁵⁴; esta Comisión se denominó Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), asimismo se hace mención de que esta Comisión surge teniendo en cuenta la larga tradición de asilo llevada a cabo por el gobierno mexicano. Dentro de este contexto se tomó en cuenta que México sustenta una política exterior apegada a los derechos humanos y al ejercicio de las libertades del hombre.

Debido al éxodo masivo de perseguidos políticos que se adentraron al territorio mexicano en los últimos años, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de abordar el fenómeno de los refugiados de una manera integral, motivo que impulsó la creación de la COMAR con la finalidad de canalizar las necesidades que este grupo presentaba en México.

La COMAR tiene como antecedente una institución creada en 1938, con la llegada masiva de españoles, esta se llamó la Casa de España en México, la cual fue creada por órdenes de Lázaro Cárdenas y que fuera presidida por Alfonso Reyes y posteriormente se constituyó como El Colegio de México, con lo que se enriqueció notablemente el ámbito cultural de nuestro país.⁵⁵

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación. Martes 22 de julio de 1980. Primera Sección.

⁵⁵ Brambila Meda Antonio. "Organización, estructura y propósitos de la COMAR" en Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana. Serie E, N° 12. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1981.

La COMAR basa su fundamento legal en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 21k 27, 28 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.1.2. ORGANIZACION

Teniendo en cuenta que la presencia de los refugiados representa un problema que involucra aspectos de política exterior, de seguridad nacional así como económicos y sociales, se consideró lo mas adecuado integrar la COMAR como una Comisión Intersecretarial en la cual participan la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Secretario de Gobernación es quien preside la Comisión y es auxiliado por un Secretariado Técnico integrado por un funcionario designado por cada una de las Secretarías que componen la COMAR. El Secretariado Técnico cuenta con un Coordinador, el cual desempeña el papel ejecutivo de la Comisión mediante una oficina administrativa, que atiende directamente las necesidades y programas de protección y asistencia.⁵⁶

4.1.3. PROPOSITOS

Como consecuencia del conflicto centroamericano y la violación de los derechos humanos de grupos y familias enteras en la zona, el éxodo masivo que se inició a finales de 1979, mantuvo un flujo migratorio continuo hacia México desde 1981

⁵⁶ Ibidem.

hasta finales de 1984, llegando a 46,000 el número de refugiados guatemaltecos asentados en la zona fronteriza del sur de México.

La COMAR interviene en el proceso que implica la política de asilo y refugio, traducidos en asesoría legal, atención y asistencia a las personas refugiadas.

La COMAR debe estudiar las necesidades básicas de los refugiados en México y buscar soluciones permanentes a sus problemas. También debe fomentar las relaciones de intercambio internacional para evaluar proyectos de ayuda, y en su caso aprobarlos.

En el Diario Oficial se determinan las siguientes funciones de la COMAR:

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

4.1.4. ACCIONES PARA LA SOLUCION AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS.

La COMAR busca establecer, dentro del marco legal de su actuación, lineamientos sobre las condiciones y "modalidades" para la ubicación, ocupación y permanencia de los refugiados en México.

Se establecen como solución tres alternativa, que son:

4.1.4.1.Repatriación voluntaria

La repatriación voluntaria, es la solución definitiva al problema de los refugiados, pero mientras se presentan las condiciones óptimas para que se pueda dar esta repatriación, debe tenerse en cuenta un gran esfuerzo por parte de los Estados involucrados en el problema y de la comunidad internacional para poder asegurar condiciones de la vida digna y posibilidades de integración y autosuficiencia.⁵⁷

Para que la repatriación voluntaria sea satisfactoria, deben existir condiciones tales como el deseo de los individuos para volver, el claro entendimiento entre los países, tanto el de origen como el que ha otorgado el asilo y el refugio, y también en la comunidad de origen de los refugiados con relación a como serán recibidos los repatriados, y las condiciones de vida que van a desarrollarse.

Con estricto apego a los principios de Derecho Internacional, en materia de Derechos Humanos, México y Guatemala, con el testimonio de ACNUR, llevan a cabo un programa de apoyo a la repatriación voluntaria, que busca como ejercicio

⁵⁷ Observaciones de COMAR al informe sobre la situación socioeconómica de los refugiados guatemaltecos en México, elaborado por el programa de cooperación O.E.A./ACNUR. Documento interno

elemental del derecho, facilitar la reintegración de los refugiados a sus comunidades de origen.

Un factor que contribuye a impulsar la repatriación voluntaria, es el hecho de que los Estados garanticen la condiciones para la reintegración, esto es, la devolución de tierras, reunión con las familias, seguridad y respeto a los derechos humanos.

4.1.4.2. Reubicación dentro del territorio en comunidades mexicanas.

Debido a que el proceso de repatriación involucra una serie de factores muchas veces difíciles de conjugar, la presencia de los refugiados en los asentamientos de Chiapas representaba un problema para México debido a que los refugiados se encontraban a escasos kilómetros de la frontera, esto provocó fricciones y enfrentamientos en la zona entre los refugiados y grupos de la guerrilla guatemalteca, quienes incursionaron en territorio mexicano, provocando serios conflictos.

De esta forma, el gobierno mexicano se enfrentó a plantear el proyecto de reubicación de los refugiados en los estados de Campeche y Quintana Roo, por presentar estas regiones las condiciones adecuadas para iniciar proyectos de autoconsumo, infraestructura y trabajo asalariado que beneficiaría tanto a los refugiados como a la población local, es decir, condiciones apropiadas de desarrollo social y económico. Este proyecto se planeó teniendo en cuenta que con un mínimo de recursos sería posible asistir a un gran número de refugiados en sus necesidades primordiales, además de permitir llevar un control bien delineado de la situación jurídica y del crecimiento de la población.

La presencia en el año de 1982, de cerca de 46,000 refugiados en la zona fronteriza, significaba un riesgo constante de fricciones internacionales y fue por

este motivo que se tomó la decisión de reubicar a los refugiados en los estados antes mencionados, además de que estarían lejos de la frontera y por lo mismo lejos de posibles enfrentamientos, la zona donde serían reubicados contaría con las condiciones necesarias para que ese desarrollo social, económico y político se lleve a cabo sin problemas.

Se tomó en cuenta que los estados en donde serían reubicados los refugiados, son zonas donde la población es escasa y las condiciones de desarrollo agrícola se presentaban con buenas perspectivas, a diferencia del estado de Chiapas, donde la situación agraria ha sido un punto débil para el gobierno mexicano, además de presentar problemas de desempleo, desnutrición y penetración ideológica por las sectas religiosas.

También se tomó en cuenta que Campeche y Quintana Roo, a pesar de ser fronterizos, colindan con una región pobre de Guatemala (El Petón), y con esto se garantizaba la seguridad de los mismos refugiados y se reducían tensiones con Guatemala, al mismo tiempo que se mantenía la opción a la repatriación.

Para poner en marcha los proyectos de autosuficiencia, debían tener presente las previsiones de trabajo agrícola y en este sentido Campeche y Quintana Roo presentaban condiciones óptimas debido a la baja densidad de población, la disponibilidad de tierras y la aceptación de mano de obra necesaria para los proyectos de desarrollo de las comunidades de refugiados.

A través del Plan Multianual de Integración Productiva, se asegura que los refugiados sean un factor productivo de desarrollo económico de las microregiones donde se encuentren los refugiados. El programa se financia con recursos proporcionados por la Unión Europea.

4.1.4.3. Reubicación en un tercer país.

Debido a las restricciones que cada vez se presentan con mayor rigor para la aceptación en los países de tercer asilo, esta opción se ve como una solución mínima al problema de los refugiados en México, sin embargo, a través de ACNUR se canalizan estos casos con los gobiernos de los países de tercer refugio.

Estas alternativas se describirán con mayor atención a fin de conjugar su desarrollo dentro del espacio temporal que involucra el mismo.

4.2. RELACION COMAR-ACNUR.

El 5 de octubre de 1982, se firma de un Convenio mediante el cual se autorizó el establecimiento de una oficina del ACNUR en México, que desempeñaría las funciones establecidas en el Estatuto de este último para auxiliar en los programas a desarrollar con respecto a la situación de los refugiados en el país.

Establecidas las dos Instituciones, a través de la firma de convenios ellas, ha sido posible crear programas de carácter asistencial y productivo en el sureste de México, estos programas también han beneficiado a la población nacional localizada en estas regiones, simplemente por el hecho de que el gobierno mexicano se ha enfrentado al reencuentro con estas zonas, pudiendo captar las necesidades de la región.

Las relaciones que se desarrollan entre el personal de ACNUR y el de COMAR, son principalmente las de atención y protección de la población refugiada, esto es a través de acuerdos anuales que se suscriben para cubrir las distintas necesidades tanto económicas como de control jurídico de los refugiados en México

Al igual que la COMAR, el ACNUR también tiene su representación en cada estado y coordina las tareas de protección y reconocimiento a los refugiados. El equipo técnico COMAR-ACNUR monitorea la situación de los refugiados, estableciendo comunicación continua sobre las necesidades de la población atendida, pero es la COMAR la encargada de la ejecución de los proyectos.

4.2.1. SITUACION ACTUAL

Como se mencionó anteriormente en el punto destinado a la situación en Centroamérica, se vio el clima de violencia y la crisis registradas en el área provocaron la salida de grandes grupos de población que, huyendo de esta circunstancia, buscaron refugio en terceros países. En el caso de México esta presencia de refugiados se hizo patente a finales del año 1979.

Al analizar la posición del gobierno mexicano con respecto a los refugiados, el principal problema que se plantea es el de los refugiados guatemaltecos asentados en el sureste. Para comprender el caso haremos un poco de historia.

Las áreas que se vieron más afectadas en Guatemala, fueron las zonas del norte del país, principalmente los Departamentos de Huehuetenango, Quiché, Petén, por el número elevado de refugiados que abandonaron sus lugares de origen y que se internaron en territorio mexicano, asentándose en el estado de Chiapas en los municipios de Comalapa, Trinidad y Margaritas.

Debido a la agudización del problema, el flujo se presentó de manera masiva, a diferencia de otras ocasiones en que México había recibido refugiados, como fue el caso en la década de los años 30's con españoles y en los años sesenta argentinos y chilenos junto con otros sudamericanos. De esta manera fue como

en el año de 1982 se registraba un promedio de 400 arribos por semana que se fueron sumando en territorio nacional para que el año siguiente hubiera 3,000 refugiados en marzo, 9,000 en julio, 15,000 en septiembre, 30,000 en diciembre y finalmente 46,000 en el mes de mayo de 1984.⁵⁸

Con respecto a las características de la población refugiada que llegó al principio y que se instaló en el estado de Chiapas, los integrantes correspondían principalmente a mujeres, ancianos y niños que arribaron a zonas aisladas con condiciones de vida sumamente precarias. La población refugiada se enfrentó a un grave problema de salud por la falta de atención médica, presentando enfermedades respiratorias, gastrointestinales, oculares y dermatológicas, así como de desnutrición, desgaste físico y sobre todo, una seria afección generalizada de su estado psíquico.

Las acciones que se emprendieron para hacer frente al problema de los refugiados durante los primeros años, se enmarcan principalmente en el análisis de la situación de los refugiados en el territorio nacional; y la búsqueda de soluciones duraderas a la problemática, así como el establecimiento de relaciones e intercambios con organismos internacionales involucrados en el auxilio a los refugiados.

Durante 1983 y 1984, se enfatizó la labor en favor de los refugiados en dar ayuda de emergencia, así como para el establecimiento de un convenio de ayuda multidisciplinaria con el ACNUR.

A principios de 1984 se comenzaron a poner en práctica las alternativas de movimiento de los grupos a otro país, tanto en la modalidad de repatriación voluntaria como reubicación dentro de los estados del sudeste; esta última inició

⁵⁸ Memoria COMAR 1982-1988 Secretaría de Gobernación, S.R.E., S.T.P.S. México, 1988. p 10

en el mes de mayo del mismo año y la decisión se tomó en respuesta a que el número de refugiados ya se había normalizado y se contemplaba como un problema que sería resuelto a largo plazo, y cuya solución definitiva, la repatriación voluntaria, no era inmediata.

Durante 1985 los refugiados se rehusaron a reubicarse fuera del estado de Chiapas, no obstante que desde el año anterior se habían iniciado los proyectos de reubicación en los estados de Campeche y Quintana Roo, con la construcción de cuatro asentamientos en cada estado, los cuales contarían con los servicios de escuelas, clínicas, iglesias, canchas deportivas, sistemas de distribución de aguas, electricidad, caminos de terracería, caminos de acceso internos y casas construidas con materiales de la zona, una para cada familia de refugiados.

Actualmente los refugiados guatemaltecos asentados en Chiapas, representan más del 50% del total de la población refugiada en el sureste. En el año 1990 se contempló la instauración de un programa dirigido a la autosuficiencia abarcando los siguientes aspectos: 1) físico espacial, 2) social y 3) económico.

Con la cooperación del ACNUR y de la política estatal, se impulsan proyectos de producción agrícola para el autoconsumo, proyectos de reforestación, de conservación y mejoramiento de los sistemas de captación y distribución de aguas, proyectos de participación de la mujer y un proyecto de empleo estacional.

El principal interés del gobierno mexicano es la atención a la población refugiada que se localiza en el estado de Chiapas y centra esta asistencia en la solución de su situación por razones de seguridad nacional, escasez de recursos y del posible incremento en las tensiones sociales que se pudieran presentar en el estado. Ante todo México ha trazado una política para la atención a la comunidad refugiada, sustentada en los puentes de identidad cultural tendidos por grupos de desplazados que dieron origen a nuevos fenotipos, que crearon sus propias

modas, su música, sus manifestaciones lingüísticas y que tienen una representación singular de lo que perciben como su origen.

La reubicación es la medida del gobierno mexicano frente a las incursiones militares guatemaltecas y tiende a preservar la seguridad nacional y soberanía territorial.⁵⁹

Los programas de reubicación han permitido a un 46% de la población refugiada el acceso a una vida productiva y digna, pero aún quedan a lo largo de la línea fronteriza de Chiapas con Guatemala, 64 campamentos transitorios que los refugiados se resisten a abandonar. Para estos campamentos únicamente se les ayuda con asistencia médica y alimentos mínimos con el objeto de que esta situación pueda influir en su deseo de ser reasentados.

Los cambios registrados en Guatemala a partir de 1986 con el gobierno civil, dieron nuevas expectativas para promover las repatriaciones.

Siguiendo las políticas de la práctica mexicana, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al igual que en el sexenio anterior, se contempló la atención a los refugiados guatemaltecos, como uno de los principales retos que el país debería enfrentar, en el cual incide una dimensión política, económica y social. Del mismo modo la acción de la COMAR debe verse inscrita en la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, a la vez de vincular estos puntos con el mejoramiento del nivel de vida de toda la población.⁶⁰

Al tener en cuenta que la definición de condición de refugiado es temporal, lo cual cobra mayor validez en la actualidad al extinguirse las causas que dieron origen a la migración forzada, la repatriación de guatemaltecos se enfrenta a limitaciones

⁵⁹ Informe de la COMAR, documento interno 1989

⁶⁰ Situación de los campamentos de la COMAR 1989. COMAR, documento interno. 1990.

derivadas de la voluntad de las familias que por decisión propia decidan integrarse a la vida mexicana. Muchas familias ya son semi mexicanas porque han contraído matrimonio con mexicanos o porque sus hijos ya han nacido en territorio mexicano.

El Plan de Estabilización Migratoria de los Refugiados Guatemaltecos y Atención a sus Descendientes y Poblaciones Nacionales Vecinas (septiembre 1996), reconoce dos opciones para los refugiados: la repatriación y el otorgamiento de la calidad migratoria de inmigrante a quienes desean radicar definitivamente en México. En este contexto, los aspectos que se cubren serán la estabilización migratoria, la educación y el empleo, y los campamentos, que en un principio se construyeron como albergues, ahora se convertirán en microregiones de desarrollo, con el fin de mejorar la calidad de vida en pleno disfrute de la libertad. La COMAR debe tener presente:

La no intervención y autodeterminación de los pueblos como norma diaria de la acción exterior de México, asimismo, la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución pacífica de las controversias, la búsqueda de la paz, la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los estados.

La COMAR conjuga todos estos elementos en la política internacional haciendo hincapié en el fomento de la cooperación económica, el diálogo y las actividades multilaterales. En relación con el problema de los refugiados en el estado de Chiapas, debido a la cercanía existente entre los asentamientos y la franja fronteriza, la situación se torna sumamente delicada, aún después 15 años de presentarse el problema, las relaciones bilaterales entre México y Guatemala no dejan de lado el fenómeno y constantemente se refuerzan los lazos de cooperación para dar cause bien logrado al fenómeno.

Con el fin de que los refugiados asentados en el sureste mexicano no representen una carga económica en la región, siempre han estado presentes proyectos de desarrollo para la autosuficiencia, diseñados por personal de COMAR y ACNUR, y al mismo tiempo procurar la menor dependencia de los fondos internacionales y de los provenientes de organizaciones que cooperan en los programas de ayuda a refugiados.

La política que el gobierno mexicano desarrolla a través de COMAR, se enmarca en los principios de la seguridad nacional y el respeto a las normas internacionales bajo los siguientes apartados:

- **Preservación y fortalecimiento de la soberanía**
- **Fortalecimiento de las relaciones fronterizas y bilaterales con Guatemala**
- **Fortalecimiento del proceso de descentralización**
- **Apoyo a las medidas educativas, de salud, de asistencia y seguridad social**
- **Apoyo a la política poblacional, en el reordenamiento del territorio y la desconcentración de las medidas económicas**
- **Coadyuvar en la atención a la demanda de vivienda en el área de su competencia**
- **Impulsar la cultura bilingüe y bicultural**
- **Tomar en cuenta el impacto ambiental en el desarrollo de sus acciones**
- **Erradicar la pobreza extrema**

Para ubicar correctamente el término de seguridad nacional, tantas veces mencionado, es necesario tener en cuenta que al referirse a este tópico, se hace teniendo en cuenta el caso mexicano, ya que si se plantea desde el punto de vista de la política exterior estadounidense, por ejemplo, se vería más como un término enfocado a un ámbito de política militar, pero en el caso mexicano es necesario tomarlo en cuenta como: "La política exterior mexicana firmemente orientada al establecimiento de mecanismos y procedimientos no militares para la resolución

de los conflictos globales y regionalesMientras que a nivel nacional la política militar está comprometida a la defensa institucional de la principal fuente de "seguridad nacional", contenida doctrinaria y estructuralmente en la dinámica constitucional⁶¹

En sí la seguridad nacional para el gobierno mexicano implica el mantenimiento del equilibrio de la estructura política, social y económica, no tanto en una concepción militar, sino en el cumplimiento de un orden constitucional y político, producto de la revolución de 1910, esto es, se traduce para la práctica mexicana como "la seguridad 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..."⁶²

La presencia de los refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano y la visión que dentro del marco de la seguridad nacional se dio dentro del contexto de la política exterior mexicana, no definida básicamente en términos de política militar, con la visualización de una agresión externa, sino dentro de términos del cumplimiento de un orden constitucional y político dentro del equilibrio social, económico y político y de esta manera entendida como la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación que se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas.⁶³

⁶¹ Saxe Fernández, John. "Seguridad nacional mexicana". en Exélsior, martes 14 de febrero de 1984, p. 8 citado por Latife E. Ordoñez en México y la cuestión de los refugiados guatemaltecos, marco jurídico y algunos alcances en torno a la seguridad nacional. Ponencia presentada en el Coloquio de Relaciones Internacionales. CRI-FCPS. Oaxaca 1988.

⁶² Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, ante la H. Cámara de Senadores. Noviembre 30 de 1983. p 7.

⁶³ s/s Extranjería, Turismo y Población. (recopilación) México, De. Andrade, 1978. citado en Latife, E. Ordoñez Saleme. Op Cit.

Evidentemente la presencia de los refugiados representó un cambio en la situación que se vivía en el sureste del territorio, ya que de inmediato fue necesario entrar en el juego de posiciones tanto frente a los nacionales como en relación a la actitud a tomar ante el éxodo masivo al que se enfrentaba el país. Este cambio implicó tomar en cuenta muchos aspectos, como se vio en apartados anteriores, pero en relación con la población mexicana establecida en el área, es posible afirmar que la presencia de los refugiados en la región influyó en el rescate de la frontera sur del país.

No obstante el gran flujo que se produjo a principios de 1980, a la fecha, la comunidad refugiada ha sido aceptada e integrada a la comunidad mexicana debido a múltiples rasgos culturales, enmarcados en el pasado común de los mayas, los cuales han contribuido a integrar una vida bicultural homogénea. La directriz que el gobierno mexicano ha desarrollado con respecto a los refugiados, ha sido seguir la línea de reforzamiento de los principios del derecho internacional humanitario y la larga tradición de asilo político, con lo que se apoyan los programas de refugiados que se encuentran en territorio nacional, promoviendo condiciones de autosuficiencia, reintegración familiar en los estados de Campeche y Quintana Roo y, fomento de la repatriación voluntaria siempre que existan las condiciones mínimas de seguridad para los refugiados.

Dentro del contexto interno de la legislación mexicana, la propuesta de integrar el término refugiado como figura jurídica dentro de la Ley General de Población (art. 42, correspondiente a la definición de **no inmigrante**), se discutió durante mucho tiempo, hasta que finalmente fue aceptado el término e integrado en 1990 de la siguiente manera:

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

VI.-REFUGIADO. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. 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 sido con el permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen ni enviado a ningún otro, donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se le otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institucionalidad del refugiado.⁶⁴

Este punto fue objeto de largo proceso de estudio porque se veían versiones encontradas que decían que con la inclusión del término en la legislación, los

⁶⁴ Ley General de Población 1991.

refugiados obtendrían mayores privilegios y podría representar situaciones delicadas para el propio gobierno mexicano.

"Tal decisión tiene como propósito adecuar la legislación mexicana a las nuevas modalidades migratorias internacionales, así como cumplir con un viejo anhelo de amplios sectores de la población nacional y de la comunidad internacional."⁶⁵

Por otra parte, también se ha discutido mucho en relación a que México no está adherido a los instrumentos internacionales reconocidos sobre los refugiados, y esto pudiera sonar algo absurdo visto desde la perspectiva de que México ha sido impulsor y centro de recepción de diferentes grupos en diferentes décadas.

El refugiado centroamericano se encontraba en estado de indefinición por no existir dentro del marco jurídico mexicano las características migratorias de refugiado político, en virtud de que la de asilado político había sido rebasada de acuerdo al espíritu inicial con que fue concebido.

Al no ser firmante de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967 de Naciones Unidas sobre el estatuto de Refugiados, se podría ver la posibilidad de plantear la una adhesión a estos Instrumentos con ciertas reservas y de esta forma México podría reconocer a los refugiados dentro de las leyes y práctica mexicana sin que se presentaran cambios contraproducentes. De este modo dichas reservas podrían hacerse al existir una circunstancia similar descrita dentro de las leyes mexicanas, como en el siguiente cuadro pueden observarse.

Así México reforzaría su imagen internacional al adherirse a la Convención de 1952 y Protocolo de 1967 sin que se atentara a los intereses internos, ya que

⁶⁵ Ortiz Monasterio, Luis. "Habría definición legal para los refugiados". en Uno más Uno. 18 de septiembre de 1989. p 1.

existen diversos ordenamientos legales que le permiten mantener su soberanía y poder de decisión, si fuera el caso, de reconsiderar aspectos específicos de migración, trabajo, salud, etc., frente a los refugiados.

Cuadro comparativo

La Convención de 1951 y la legislación mexicana.

CONVENCIÓN		LEGISLACION MEXICANA	OBSERVACIONES
Art. 1	Definición del término refugiado	Artículo 42 de la Ley General de Población, fracción VI	Reconocido este término en 1990
Art. 3	Prohibición	Art. 1 constitucional "Todo individuo gozará de las garantías individuales".	Implícitamente reprueba la discriminación al otorgar el goce de las garantías a "todo individuo".
Art. 4	Libertad religiosa	El art. 24 constitucional consagra la libertad de culto.	La libertad de culto forma parte de las garantías individuales
Art. 13	Bienes muebles e inmuebles.	El art. 27 constitucional establece restricciones a extranjeros en la compra de inmuebles.	En general no hay una disposición que contravenga esta prerrogativa.

CONVENCIÓN		LEGISLACION MEXICANA	OBSERVACIONES
Art. 14.	Derechos de propiedad intelectual e industrial.	Las leyes de derecho de autor y de invenciones y marcas protegen esta prerrogativa	
Art. del país.	Derecho de asociación.	El art. 9 constitucional consagra este derecho.	15 Solo los ciudadanos mexicanos podrán hacerlo para tomar parte en asuntos políticos
Art. 16	Acceso a tribunales.	Los artículos 14, 17 y 20 garantizan el acceso a tribunales.	
Art. 17	Empleo remunerado.	La ley mexicana no prevé restricciones	
Art. 18	Trabajo por cuenta propia	El art. 5 constitucional consagra este derecho	Forma parte de las garantías individuales
Art. 19	Vivienda	El art. 4 constitucional consagra el derecho a la vivienda.	Forma parte de las garantías individuales
Art. 22	Educación.	El art. 3 constitucional consagra este derecho, señalando que la educación que imparte el estado será gratuita	Forma parte de las garantías individuales.
Art. 23	Asistencia Pública.	El art. 4 consagra el derecho a la protección de la salud	Forma parte de las garantías individuales.

CONVENCIÓN		LEGISLACION MEXICANA	OBSERVACIONES
Art. 24	Legislación del trabajo y seguros sociales.	El art. 123 constitucional garantiza la protección del trabajador respecto las condiciones laborales aludidas en la Convención	Respecto al seguro social existe su ley complementaria
Art. 26	Libertad de circulación	El art. 11 constitucional garantiza este derecho, pero lo subordina a los lineamientos de las autoridades administrativas..	La Ley General de Población prevé las restricciones correspondientes
Art. 27	Documentos de identidad.	Para el caso de refugiados se reformó la Ley General de Población introduciendo el art. 42.	Las autoridades migratorias en la práctica han expedido las formas migratorias FM-8 y FM-3
Art. 31	Refugiados que entran ilegalmente en el país de refugio	No hay referencia.	La Ley General de Población en su artículo 35, regula el caso para asilados políticos
Art. 32	Expulsión	El art. 33 constitucional faculta al ejecutivo para expulsar a extranjeros que considere indeseables.	La expulsión según el art. 33 constitucional sería inapelable por el extranjero.
Art. 33	Prohibición de expulsión y de devolución (refoulment)	No hay referencia jurídica.	El art. 15 constitucional prohíbe la devolución de presos políticos.

CONVENCIÓN		LEGISLACION MEXICANA	OBSERVACIONES
Art. 34	Naturalización	La Ley de nacionalidad y naturalización establece los requisitos para obtener la naturalización.	Es cuestionable esta recomendación, pues se sabe que la mejor solución para los refugiados es la reintegración a su país.

66

La discusión sobre aceptar o no la adhesión a los instrumentos internacionales no es el problema, sino el hecho importante es pensar en el tratamiento que debe darse a los refugiados que dese hace más de quince años viven en el territorio y tener en cuenta también que en estos años han ido formando un grupo integrado y mezclado con la población nacional.

La alta tasa de natalidad también es un punto importante que rescatar porque ya los hijos de refugiados, ahora también son nacionales por derecho territorial.

Para impulsar la repatriación es necesario prever de garantías para la reintegración económica, política y social. En este sentido se tienen comprometidos programas de repatriación a través de la colaboración y acuerdos establecidos con el gobierno de Guatemala, que se compromete a la reintegración de condiciones dignas y seguras para los guatemaltecos que regresan a su país.

Para llevar a cabo los programas de reubicación en favor de los refugiados lo importante es mantener los siguientes lineamientos:

⁶⁶ Cuadro comparativo proporcionado por Laura O'doherty, 1986 y revisado y actualizado el autor.

- Orogar la más amplia prioridad al **interés nacional**
- Reiterara los principios mexicanos en materia de política exterior
- Respetar la integridad étnica, comunitaria y familiar
- Atender la vocación laboral original
- Buscar condiciones equiparables al hábitat original
- Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado a los nuevos asentamientos
- Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y la eventual integración de los refugiados
- En todo caso brindar a los refugiados oportunidades pero sin que desplacen o compitan con mano de obra nacional ni se afecten los derechos agrarios de los mexicanos
- Comentar los aspectos técnicos de la reubicación con la representación de México del ACNUR⁶⁷

El interés de gobiernos de distintos países sobre la asistencia a refugiados, ya sea los guatemaltecos en México, o bien a otros grupos en diferentes partes del mundo, involucra tanto aspectos de cooperación y ayuda humanitaria como intereses más profundos en cuanto a la seguridad nacional o la economía internacional.

Según información proporcionada por el representante del ACNUR en Chiapas, este organismo seguirá apoyando a la población refugiada con sus programas asistenciales, mientras que los refugiados deciden si incorporarse a México o bien retornar a Guatemala; esta ayuda puede ampliarse por los próximos cinco años.

El estatus de refugiado se mantendrá no obstante la propuesta del gobierno mexicano, la cual promueve entre los refugiados la adopción de dos fórmulas

⁶⁷ COMAR. Informe 1989. Op cit. P 9

migratorias: la FM-3 para no inmigrantes y la FM-2 para inmigrantes, como parte del Programa de Estabilización Migratoria. El FM-2 da la posibilidad de que pasados cinco años, puedan nacionalizarse mexicanos y, por otra parte también se ofrece extender FM-3 a quienes permanecen en Chiapas. Asimismo se incluiría una cláusula especial en la que se especificaría que el individuo sigue siendo refugiado y no puede ser deportado a su país en contra de su voluntad.⁶⁶

Esto se explica debido a que las políticas migratorias cada vez se cierran más frente a éxodos masivos de refugiados. Los países europeos reciben constantemente peticiones de asilo y particularmente en esta última década la constante ha sido la emergencia. Así es que los gobiernos prefieren optar por el apoyo a los programas de desarrollo y autosuficiencia en las localidades de la misma región, antes que admitirlos en sus territorios.

Visto desde una forma muy gráfica, el verdadero problema que los refugiados presentan es lo que respecta a aquellos que permanecen en el estado de Chiapas y se resisten a ser reubicados en Campeche o Quintana Roo, y mucho menos a ser repatriados a Guatemala. Para ellos se hace imperioso encontrar una solución duradera ya que se mantienen en una posición de permanencia.

Chiapas ha sido el escenario, desde enero de 1994 del conflicto zapatista. Si bien la atención a la región antes era de abandono y descuido, a partir de entonces la región ha acaparado la atención en relación con el Ejército Zapatista, sus demandas y las mesas de negociación para la paz. Por su parte el fenómeno de los refugiados reclama la atención del gobierno mexicano también como un posible foco de politización con presión ideológica hacia los mismos refugiados.

⁶⁶ El Universal. Primera plana. p 24. 17 de septiembre de 1996.

Habría que incorporar y absorber a las comunidades en Chiapas, con proyectos de beneficio mixto en plazos que permitan asegurar poco a poco la evacuación y control de cualquier extranjero a lo largo de la franja fronteriza.

La situación de Guatemala debe ser monitoreada permanentemente en apoyo a los programas de repatriaciones.

Especialmente durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, se han impulsado los programas de repatriaciones voluntarias, según datos proporcionados por COMAR, en los últimos 12 años, al rededor de 31,206 personas han abandonado campamentos mexicanos para reinstalarse en las parcelas guatemaltecas que ocupaban antes de su salida forzada⁹⁹. Los programas de repatriación tienen la intención de resolver, de manera definitiva, el problema de los desplazamientos forzosos.

También se prevé transferir a los gobiernos estatales la ejecución de los programas de desarrollo de las comunidades mexicanas y guatemaltecas así como los programas de trabajo asalariado, auxiliados con el PMA para impulsar a la población mediante el ejercicio de "alimento por trabajo".

A modo de conclusión del presente capítulo, se podría redondear este problema desde el punto de vista de que si bien el gobierno mexicano siempre ha mostrado una abierta y participativa actitud tanto en materia de defensa de derechos humanos, de reconocimiento del derecho de asilo y de protección a las comunidades de refugiados, debe también mostrar una mayor atención en relación a sus conacionales en la región de Chiapas, donde las condiciones de pobreza y la presencia del EZLN van creando un interés y una actitud cada vez

⁹⁹ El Universal. Sección Los Estados. P 2. 14 de mayo de 1996.

más participativa dentro de una ideología política que no deja de ser una fuente de intrusión de grupos centroamericanos.

La ayuda a los refugiados debe mantenerse estrechamente relacionada a este apoyo a los nacionales, quienes no distinguen si la ayuda que se proporciona proviene de apoyos extranjeros o del gobierno federal y estatal.

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

En el ámbito internacional los movimientos de refugiados registrados en la década pasada ya nos daban las luces de alerta para vislumbrar actualmente, que el fenómeno se mantendría como una constante de sucesos debido a los cambios políticos y económicos que se arrastraban. Sin embargo, los años noventa nos mostraron que el ser humano aún puede sorprenderse ,pues pese a tantas experiencias devastadoras sufridas en décadas pasadas, la actual supera por mucho la destrucción humana, la económica y la ecológica.

En relación con este panorama desalentador se hace indispensable pensar en el fortalecimiento de los instrumentos internacionales, que en materia de protección y asistencia a la población refugiada y desplazada se puedan dar.

Los importantes cambios en la configuración internacional nos llevan a pensar en un replanteamiento de las estructuras sociales y políticas que en materia de principios internacionales y sistemas políticos propongan una nueva definición de democracia resaltando al individuo como el actor fundamental del cambio social.

El fortalecimiento de la cooperación internacional se plantea como un sistema que involucra aspectos de derecho internacional en estrecha relación con los intereses económicos y políticos de los Estados, debido a que la sociedad internacional registra cambios de unificación de criterios en las áreas del actuar humano.

El fortalecimiento de los principios del derecho internacional se plantea como una constante para la comunidad internacional para hacer frente a los problemas de los refugiados, tanto en los países miembros, así como aquellos que no forman parte de la Convención de 1951 sobre Refugiados.

Los refugiados pertenecen a grupos de oprimidos cuyos derechos humanos son ignorados, por lo que se encuentran en un estado de abandono. La crisis económica que los organismos no gubernamentales deben enfrentar año tras año, obliga a reducir el presupuesto y encaminar sus esfuerzos hacia la disminución de sus estructuras e intentar concientizar a la comunidad internacional para apoyar la causa del auxilio, pero sobre todo a la prevención de éxodos de refugiados, como consecuencia de gobiernos totalitarios y conflictos raciales.

La prevención es una vía poco viable en un mundo donde las conveniencias económicas ciegan a los dirigentes en su afán de poderío económico y territorial. Los refugiados persistirán pese a leyes de asilo y refugio cada vez más estrictas, por eso la solidaridad con estos grupos debe ser el apoyo al desarrollo de las comunidades para que puedan surgir como gente productiva y autosuficiente.

Los problemas migratorios en Europa, Estados Unidos de América y Canadá han puesto un primer bloqueo a la situación de los refugiados y un freno en las cuotas de aceptación de los países receptores que son también cada vez mayores.

La mayor parte de los refugiados desearían repatriarse debido a que la salida de sus lugares de origen fue un acto forzoso e involuntario y la repatriación es la clave para crear las condiciones para su retorno.

África es el ejemplo más claro de análisis para corregir este "nuevo orden mundial" que ahora nos muestra las diferencias económicas y políticas entre las naciones. La tendencia de los refugiados va definitivamente en aumento.

La década de los ochenta trajo el hundimiento del socialismo real y el empobrecimiento generalizado de los países, creando mayores contrastes entre pobres y ricos, como consecuencia de los conflictos políticos y su repercusión económica. Las diferencias económicas cada vez son más marcadas y dan

muestra de que actualmente por ejemplo, Africa no comparte este modelo y, a diferencia de principios de siglo, para finales del mismo, el contraste es dramático ya que ni siquiera es posible tomarla en cuenta como objeto de mercado y algo más alarmante es que esa pobreza extrema que reina en el continente va reproduciendo sus patrones en América Latina, India, Asia y China.

Europa por su parte, también presenta perspectivas inciertas por otras circunstancias. Europa Oriental ha mostrado un desplazamiento constante desde la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS así como otros Estados del este y como consecuencia de esto, el surgimiento del problema de la alarmante emigración masiva.

La combinación de migrantes económicos amenaza a la figura del refugiado, ya que los derechos de éstos se ven afectados, trayendo como consecuencia dos variables:

- 1) alentar a los gobiernos a negar derechos humanos
- 2) fomentar la creencia de que existe una distinción estricta entre refugiados y migrantes económicos, cuando no siempre es así.

Los retos a los que se enfrenta la problemática mundial de los refugiados son en el presente:

- Cómo asistir a los desarraigados en un contexto de conflicto y pobreza agobiantes.
- Cómo asistir a los desarraigados manteniendo el respeto a los derechos humanos fundamentales, la no devolución y el asilo.

- **Cómo lograr que los desplazados retornen en condiciones seguras y dignas para rehacer su vida.**
- **Cómo prevenir y resolver los problemas de los refugiados.**

Las posibles soluciones a esta problemática podrían ser:

- **Dar énfasis en las respuestas globales de paz respecto a los derechos humanos y desarrollo.**
- **Dar nuevas orientaciones a la protección**
- **Dar nuevas modalidades de acción humanitaria.**

La protección preventiva debe desarrollarse como una acción emprendida para atenuar las causas del desplazamiento y para que la decisión de permanecer en el país de origen sea una opción viable.

El reto es promover y mantener principios básicos fundamentales de la protección haciendo frente a la creciente restricción de asilo y a las represiones xenófobas

Es esencial reforzar el Derecho y los mecanismos internacionales para asistir y proteger a las personas, incluso dentro de sus fronteras.

1. En particular para el caso de México, la planeación y el desarrollo de los asentamientos en Chiapas, similares a los de Campeche y Quintana Roo, permitirán al gobierno mexicano impulsar al mismo tiempo el crecimiento de las comunidades mexicanas. Para promover los programas de mejora

intercomunitaria, se cuenta con la ayuda de los fondos de la comunidad internacional, especialmente de la Unión Europea.

Mientras que permanezcan los refugiados en territorio nacional, se deberán observar los siguientes criterios:

1. Otorgar la más alta prioridad al interés nacional
2. Reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior
3. Respetar la integridad étnica, comanditaria y familiar de los refugiados
4. Atender la vocación laboral original
5. Buscar condiciones equiparables al hábitat de origen
6. Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos
7. Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y eventual integración de los refugiados
8. En todo caso, brindar a los refugiados oportunidades que no desplacen o compitan con mano de obra, ni afecten derechos agrarios de los mexicanos
9. Los aspectos técnicos de la reubicación, habrán de ser comentados ampliamente con la representación en México, del ACNUR.⁷⁰

Es un factor determinante en la situación de los refugiados guatemaltecos que habitan en México, las negociaciones que recientemente están cobrando mayor impulso entre México y Guatemala, con los acuerdos derivados de la última reunión sostenida entre los mandatarios de los países el 10 de septiembre de 1996, cuyos puntos se resumen en:

⁷⁰ Intervención del Embajador Cesar González, Director General de la COMAR, en el Debate General del XXXV Período de Sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR. Ginebra, Suiza, Octubre 1984. P 6.

- Programa para el Desarrollo Sostenido de las Poblaciones Fronterizas México-Guatemala
- Convenio de Cooperación en Materia de Salud
- Firma de Memorándum de Entendimiento de Cooperación en Materia de Comunicaciones
- Firma de Acuerdo institucional entre INEGI de México y su similar de Guatemala
- Canje de Notas sobre el Convenio de Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y Oficiales.

Pero también los cambios al interior de nuestro vecino del sur serán fundamentales para redefinir el marco general de los refugiados. Todo parece indicar que el proceso de paz llega a sus condiciones más favorables después de 36 años de guerra interna, reflejado en la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, signado entre la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y la representación gubernamental de Guatemala (que se llevará a cabo a finales de 1996 en México). De funcionar correctamente este convenio, quizá muchos de los refugiados que se encuentran aún renuentes a retornar a sus lugares de origen, vean ahora las condiciones seguras y garantías de desarrollo que les permitan incorporarse a su país y a las actividades productivas que antes de su salida violenta y forzada, acostumbraban a llevar a cabo

El mejor apoyo será siempre la concientización de los gobiernos y las comunidades para evitar conflictos de orden político, social, económico y nacionalista o bien ante la presencia de éstos, el diálogo como solución a las controversias.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR. La Situación de los Refugiados en el Mundo. El Desafío de la Protección. Alianza, Ed. Madrid, España 1993.

ACNUR. La Situación de los Refugiados en el Mundo. En Busca de Soluciones Alianza, Ed. Madrid, España 1995.

Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y de los Apatridas y Texto de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados.

Aguayo, Sergio. El Exodo Centroamericano. SEP

Americas Watch Committee. USA. 1984 Guatemalan Refugees in Mexico 1980-1984. 36 West 44th Street. New York, New York 10036. 103pp

Banco Mundial. The World Development Report 1991. Oxford University Press 1991. New York

Biernak, Remigiuz. "Promotion of International Instruments on Human Rights of Refugees. Accession, Ratification. Elaboration of New Instruments and Codification". en Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Rights of Refugees. UNHCR. Division of International Protection. Geneve, february 1982.

Brambila Meda, Antonio. Organización, Estructura y Propósitos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. en Los Tratados Sobre Derechos Humanos y la legislación Mexicana.

Callejas Bonilla, Policarpo. "Aspectos Jurídicos del Tratamiento a los Migrantes y Refugiados en América". en Revista de Derecho. 2ª Epoca Año XIII N° 13 Tegucigalpa, Honduras 1986.

Centroamérica después de Esquipulas III. 47p 1988

Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, ante la H. Cámara de Senadores. Noviembre 30, 1983.

Conferencia de Prensa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. enero 17, 1986. ACNUR. Documento interno

Conférence Internationale Sur les Réfugiés Centraméricains (CIREFCA) Guatemala 29-31 mai 1989 Documento de los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico Estrategias y Propuesta de Proyecto. Guatemala 1989.

Creación y labor de la COMAR. COMAR, documento interno Julio 1987.

Cronologías 1981, 1892, 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987. Academia Mexicana de Derechos Humanos. Documento interno.

Díaz Müller, Luis. "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Declaración y las Convenciones Americanas". en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1. N° 1. enero-abril 1986 UNAM México 1986.

Díaz Müller, Luis. Los Derechos Humanos en América Latina

Derechos Humanos. Recopilación de Instrumentos Internacionales de las Naciones Unidas. ONU. Nueva York. 1967. 97 pp.

Durkeley, James. Review article Writing on Revolutions.

"El ACNUR en México y Centroamérica". en Revista Justicia y paz. 1987. 78 pp

Enciclopedia Británica. Oxford, Englens. 1985. Libros del año 1986-1995.

Frederlein, Susan. Central American Refugees in Mexico. The Search for a Policy. University of Texas. May 1985.

Franco, Leonardo. El Derecho Internacional de los Refugiados y su Aplicación en América Latina. ACNUR. Documento interno. 1989.

Frias S., Yolanda. "Los Instrumentos de Protección Internacional a los Refugiados y el Reglamento Jurídico Vigente en México". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1. N° 1. enero-abril 1986 UNAM México 1986.

Gomez-Robledo Verduco, Alfonso. Marco Jurídico de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Gonzalez-Casanova, Enrique. Algunas Hipótesis Relacionadas con la Presencia de Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México. México, 1988.

Gordon, Sara. Procesos de Transición política en Centroamérica. 1991. pp 273-284.

Informe de Repatriación Voluntaria. COMAR. Documento interno 1990.

Informe sobre la situación socio-jurídica de los refugiados guatemaltecos en México. Programa de cooperación OEA-ACNUR. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos Organización de Estados Americanos junio 21, 1988.

Kennedy, David. "International Refugee Protection". en Human Rights Quarterly, SAIS Review. Vol 6 Number 1 Winter-spring, Washington, D.C. 1986 70pp

Lindenberg, Marc. Democratic Transitions in Central America and Panama. 1993
23p

Maldonado, Carlos, et al. Dinámica Maya. FCE México, 1986.

Los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana. Mesas redondas del 1º al 8 de abril de 1981. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Num 12. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos UNAM. 1981.

Memoria de la COMAR 1982-1988. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1988.

O'doherty, Laura- Algunos documentos relativos al asilo y refugio en México. Academia Mexicana de Derechos Humanos. Mayo-junio 1985. México, D.F. 88pp.

Oficina del ACNUR. 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 Refugiados de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. Ginebra, 1979.

Ordoñez Saleme, Latife E. México y la cuestión d los refugiados guatemaltecos. Marco jurídico y algunos alcances en torno ala seguridad nacional. 15pp

P. D. Maynard. "The Legal Competence of the UNHCR". en The International Comparative Law Quarterly. 4th series. Vol 31 part 3 july 1982. London, England.

Posibles Alternativas de Solución al Problema de los Refugiados en Chiapas. ACNUR México. Documento interno. julio 1988

Principales Instrumentos de Derecho Interno Relativos a Asilados y Refugiados. Academia Mexicana de Derechos Humanos. Documento interno.

Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y a los Refugiados. ACNUR, División de Protección Internacional. Ginebra, 1984. 135pp.

Refugiados Guatemaltecos. Perspectivas y Alternativas. Julio de 1987. COMAR. Documento interno.

Resolución 2198 (XXI) Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas y Texto del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. Naciones Unidas, 1970 HCRF/INF/29/rev.2.

Skran, Claudia, et al. "Los que Viajan por Miedo". A Report on Central American Refugees in Mexico and Belice. August-september 1985.

Stepputat, Finn. Self Sufficiency and Exile in México. UNRIDS, Geneve, 1990.

Torres, Rivas Edelberto. Para entender Centroamérica. Resumen bibliográfico. 1960-1984.

UNHCR Special Appeal for Assistance Documento interno. 1990

Universalismo y Regionalismo en la Protección de Derechos Humanos en los Tratados sobre Derechos Humanos y la Legislación Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Num 12. Instituto Matías Romero de estudios Diplomáticos UNAM. 1981.

Weissberg, Miriam. Glosario de Relaciones Internacionales. México, D.F., 1986

20 preguntas y respuestas acerca del ACNUR. ACNUR. Servicio de información.
11211 Ginebra 2 Dépot. Suiza.

HEMEROGRAFIA

REFUGIADOS. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
1982-1996.

Periódicos

Exelsior.
El Universal
La Jornada
Reforma

DOCUMENTOS, LEYES Y ESTATUTOS

- **CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**
- **ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)**
- **LEY GENERAL DE POBLACION**