

782

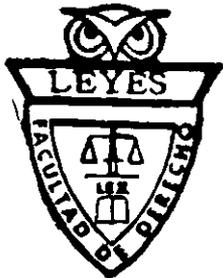
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN DE LOS REFUGIADOS EN EL
DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO
INTERNO MEXICANO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FRANCISCO JOSE RIVAS BARCENA



292420
ASESOR: DR. CARLOS ARELLANO GARCIA

MEXICO, D.F.

2001



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
U. N. A. M.
P R E S E N T E .

Distinguido Señor Director:

El pasante de Derecho, señor FRANCISCO JOSÉ RIVAS BARCENA, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "RÉGIMEN DE LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO", bajo la asesoría del Dr. Carlos Arellano García, investigación que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobada.

De acuerdo a lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciado en Derecho del señor Rivas Barcena.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D. F., ABRIL 4, 2000




FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DIRECCIÓN DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

Nota: "El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

MEMyM/lgi*

México, D.F. a 4 de diciembre de 2000

**Dra. María Elena Mansilla y Mejía,
Directora del Seminario de Derecho Internacional,
Facultad de Derecho,
Universidad Nacional Autónoma de México,
P r e s e n t e**

Distinguida Maestra:

Me permito distraer su atención para hacer de su conocimiento que el alumno Francisco José Rivas Bárcena, ha concluido, bajo la dirección del suscrito, la tesis profesional denominada "Régimen de los refugiados en el Derecho Internacional y en el Derecho interno mexicano".

Lo anterior se le comunica para todos los efectos escolares y académicos a que haya lugar.

Reitero a usted las seguridades de mi atenta consideración.

Dr. Carlos Arellano García.



A Dios, por permitirme culminar este trabajo y por darme la voluntad necesaria para ello.

A mis padres, por su amor y dedicación para formar lo que ahora soy. Gracias.

A mi esposa Aglay, por su apoyo incondicional, su amor y comprensión, fundamentales para la conclusión de este trabajo.
Te amo.

A mi hija Andrea Fernanda, a quien en especial dedico este esfuerzo y los logros que con él obtenga. Te adoro.

A mis hermanos, Ricardo y Angelina, en espera de que en un futuro próximo podamos compartir los mismos éxitos.

A mis amigos, compañeros y maestros, con quienes compartí, sufrí y disfruté cada momento de la vida de estudiante.

"Tu pan no nos fue amargo,
bajo tu manto me arropé del frío,
México mira los peligros que te cercan,
escucha la plegaria de un hijo tuyo
que no nació de ti".

José Martí

"Hombres del éxodo y del llanto,
México os dará algún día,
una casa como a mí".

León Felipe

RÉGIMEN DE LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	1
1. Época antigua.	1
A) Los hebreos.	3
B) Los griegos.	5
C) Los romanos.	7
2. Edad media.	9
A) Derecho canónico.	13
B) Cristianismo.	16
3. Época moderna	18
4. Época contemporánea	20
5. Antecedentes históricos en México.	24
A) Época prehispánica	24
B) Época colonial	26
C) Época independiente	28
D) Refugiados españoles	31
E) Refugiados latinoamericanos	39
CAPÍTULO II. NATURALEZA Y DEFINICIÓN DE LOS REFUGIADOS.	48
1. Naturaleza jurídica de los refugiados.	48
A) Los refugiados como emigrantes.	48
B) Los refugiados como titulares de derechos humanos.	52
C) La institución jurídica de los refugiados.	59
2. Naturaleza jurídica del refugio.	61
A) El refugio como derecho subjetivo.	61
B) El refugio como derecho humano.	64
C) El refugio como facultad discrecional del Estado.	67
D) El refugio como fuente de derechos y obligaciones.	72
3. Definición de refugio.	79
A) Significación gramatical.	79
B) Conceptos doctrinales.	79
C) Concepto que se desprende de los instrumentos internacionales.	82
D) Concepto que se desprende del Derecho Interno.	83

E) Concepto que se propone.	84
F) Elementos del concepto propuesto.	85
G) Clasificación de refugios.	91
H) Diferencias entre refugio y asilo.	95
a) Asilo territorial	100
b) Asilo diplomático.	101
4. Definición de refugiados.	106
A) Significación gramatical.	106
B) Conceptos doctrinales.	107
C) Concepto que se desprende de los instrumentos internacionales.	109
D) Concepto que se desprende del Derecho interno.	118
E) Concepto que se propone.	120
F) Elementos del concepto propuesto.	120
G) Clasificación de refugiados.	121
H) Diferencias entre refugiados y asilados.	127
a) Asilados territoriales.	127
b) Asilados políticos.	128
CAPÍTULO III. LOS REFUGIADOS EN LAS NACIONES UNIDAS.	131
1. Resoluciones de la Asamblea General	131
2. Resoluciones del Consejo Económico y Social.	136
3. Resoluciones del Consejo de Seguridad.	137
CAPÍTULO IV. LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO CONVENCIONAL.	140
1. Declaración Universal de los Derechos Humanos	142
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.	144
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).	146
4. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.	149
5. Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, celebrado en 1967.	169
6. Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 1981.	174
7. Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica.	179
8. Declaración de Cartagena sobre Refugiados.	183
9. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado.	195
A) Cláusulas de inclusión	197
B) Cláusulas de cesación	207
C) Cláusulas de exclusión	209
10. Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África.	214
11. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989.	217

CAPÍTULO V. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).	220
1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).	220
A) Estatuto de la Oficina del ACNUR.	221
a) Resolución 428 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950.	222
b) Disposiciones generales del Estatuto de la oficina del ACNUR.	224
c) Funciones del Alto Comisionado.	225
d) Organización y hacienda.	230
e) Países en los que tiene presencia el ACNUR.	235
B) Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el ACNUR.	238
2. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).	240
A) Decreto de creación.	240
B) Organización interna.	242
C) Funciones de la COMAR.	243
D) Principios y criterios de COMAR	245
E) Organigrama de la COMAR	252
CAPÍTULO VI. LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO.	253
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	253
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	258
3. Ley de Entidades Paraestatales.	259
4. Ley General de Población.	259
5. Reglamento de la Ley General de Población.	262
6. Ley de Nacionalidad.	266
7. Ley General de Salud.	271
8. Ley General de Asentamientos Humanos.	273
9. Código Civil para el Distrito Federal.	276
10. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.	277
11. Instituto Nacional de Migración.	278
CAPÍTULO VII. SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL PAÍS.	281
1. Distribución geográfica.	284
2. Situación económica de los refugiados.	288
3. Normas para cambiar a los refugiados guatemaltecos su calidad y característica migratorias.	298
4. Repatriación voluntaria.	300
5. Tramitología.	302
6. Registro Civil.	303
CONCLUSIONES.	306
ANEXO DE SIGLAS UTILIZADAS.	309
BIBLIOGRAFÍA.	310

INTRODUCCIÓN:

La compleja problemática que en nuestros días, enfrentan millones de personas que se han visto obligadas a abandonar sus países por cuestiones de guerras internas, violaciones de derechos humanos, discriminaciones de todo tipo, intolerancias religiosas y étnicas, entre otras, ha llamado poderosamente la atención de la comunidad internacional.

A diferencia de los flujos de refugiados de otras épocas, en donde la afluencia era de algunos cientos de personas a lo sumo, en el siglo XX el fenómeno del refugio se ha visto masificado, debido a que los motivos por los que las personas abandonan sus países afectan severamente a comunidades raciales, religiosas, étnicas y culturales enteras, por lo que no sólo es necesario enfrentar los problemas que implica la atención inmediata de estas personas, sino que también se traduce en un verdadero problema para el país receptor, el cual, de la noche a la mañana, recibe miles de personas en su territorio, tal es el caso de los refugiados guatemaltecos que arribaron a la frontera sur de nuestro país al principio de la década de los ochenta.

En el presente trabajo se analizará la problemática del refugio y de los refugiados desde sus antecedentes históricos hasta la situación actual de los refugiados guatemaltecos en la frontera sur del país.

En el primer capítulo se estudiarán los antecedentes históricos de la figura del refugio, desde la época antigua, la edad media, la época moderna hasta los

antecedentes históricos en México, lo cual abarca de la época prehispánica a los refugiados latinoamericanos.

El segundo capítulo contempla la naturaleza jurídica del refugio y de los refugiados, así como la definición doctrinal de cada uno de estos conceptos, y la definición que de ellos proponemos.

El tercer capítulo se refiere a las resoluciones que, en materia de refugio y refugiados, han vertido la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad, órganos todos de las Naciones Unidas.

Los instrumentos internacionales más importantes que se han adoptado en materia de refugiados, tanto mundial como regionalmente, y que contienen las normas fundamentales del Derecho de los refugiados, serán analizados en el capítulo cuarto de este trabajo.

El quinto capítulo abarca el estudio de la figura, funciones, organización y hacienda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

En el sexto capítulo se estudian las disposiciones jurídicas mexicanas aplicables a la cuestión de los refugiados, desde la Constitución Política, hasta las leyes y reglamentos que atañen a esta institución jurídica. Igualmente se hace un breve análisis del Instituto Nacional de Migración y del papel que desempeña en la cuestión de los refugiados.

El séptimo y último capítulo comprende un estudio específico de la situación de los refugiados en México, su distribución geográfica, su situación económica, las normas para regularizar su situación migratoria, la tramitología y repatriación.

Esperamos que el presente trabajo contribuya a hacer conciencia del problema que enfrentan miles de personas en el mundo que se han visto obligadas a dejar su casa, su patrimonio, sus costumbres y tradiciones, su trabajo y hasta su familia para salvaguardar su vida y su seguridad cuando éstas se han visto amenazadas.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.- Época antigua.

La migración humana, desde la época prehistórica, se ha visto impulsada por múltiples factores, principalmente de orden natural, que indujeron al hombre primitivo a emigrar para buscar su subsistencia, asegurar su protección o manutención. Posteriormente se vio obligado a movilizarse por causas de orden social, persecuciones religiosas, ideológicas o raciales.

La mayoría de los historiadores coinciden en señalar a Asia como el centro primitivo de dispersión de la humanidad hacia otros continentes, provocada inicialmente por causas naturales. Dentro de estas migraciones primitivas destacan las de los *ainos*, desplazados hacia el norte de Japón por la persecución de los mongoles, la de los *vedas*, expulsados de Asia meridional hacia Ceilán, la de los *bosquimanos* hacia el sur de África y la de los *fueguinos* hasta la Patagonia, así como la de los pueblos refugiados en las montañas de *Kabilia* y en el oasis de *Mzab*, quienes huían de las invasiones árabes.¹

Gran parte de las migraciones en la época antigua fueron originadas por invasiones de pueblos superiores, que se esparcieron por Asia y Europa, tal es el caso de los *hiksos* que invadieron Egipto en el siglo XXI antes de Cristo; los *filisteos* en Palestina en el siglo XIII; las invasiones griegas de los siglos XI al VII o las de los *dorios* que expulsaron a los *aqueos* de sus tierras, los cuales al huir a la costa septentrional del Peloponeso, desplazaron a los *jonios* al Asia Menor,² razones por las cuales comenzaron a tener auge las figuras del refugio y del asilo, que en esas épocas eran términos comunes, mediante los cuales se designaba, como hasta ahora, la acción de buscar protección; los lugares sagrados se convirtieron en sitios en donde los perseguidos

¹ Dollot, Luis, *Las Migraciones Humanas*, traducción de Rafael M. Buñil, primera edición, Barcelona, 1971. p. 14.

² *Idem*, p. 15.

trataban de obtener dicha protección, con la intención de sustraerse de la ley terrenal, amparándose en la divina³.

Existían en la antigüedad zonas de refugio consideradas sacras cuyo territorio era inviolable y donde no podía ejercerse persecución. El refugio parece nacer de las costumbres nómadas, a través de la hospitalidad que estos pueblos brindaban a los forasteros.

A decir de Georg Stadtmüller⁴, en la época preestatal, considerada ésta como la época de la organización por tribus, existían opiniones referentes a una mayor protección jurídica de los indefensos, al derecho de asilo y a la inviolabilidad de los legados extranjeros. Algunas tribus vecinas celebraban ligas pacíficas y proclamaban determinados lugares sagrados como parajes de refugio para los perseguidos.

Los pueblos de Asia Mayor así como del Antiguo Oriente desarrollaron desde tiempos remotos civilizaciones elevadas en donde los centros de culto congregaban la vida pública, además de contar con un derecho con sólidas formas de intercambio interestatal como las embajadas, los tratados de alianza y amistad y el derecho de asilo a los perseguidos, tal y como se puede apreciar en el tratado celebrado entre un rey *hitita* y el príncipe vasallo de *Hapalla* en el siglo XIV antes de Cristo, el cual contenía disposiciones relativas a la extradición y el asilo: *"Pero en lo tocante a un fugitivo, debe ser puesto del mismo modo bajo el juramento: Si un fugitivo, huyendo del país de Khatti, va hacia Ti, apodérate de él y entrégamelo. Si un hombre del país de Hapalla de alta graduación en el ejército, o un noble cualquiera huye al país de Khatti, entonces yo no Te lo devolveré; devolvírtelo del país de Khatti no es justo. Pero si alguien intenta matarte a Ti,*

³ Serrano Migallón, Fernando. "El Derecho de Asilo", en *Un Homenaje a Don César Sepúlveda*, UNAM, México 1995, p. 360.

⁴ Stadtmüller, Georg. *Historia del Derecho Internacional Público*, editorial Aguilar, Madrid 1961, p. 7.

*Targasnallis, o a Tu Hijo, pero luego escapa y viene a Hattusas (el país de los Hititas), entonces, como es Tu enemigo es también enemigo del Sol. Yo, el Sol, me apoderaré de él y Te lo devolveré.*⁵

El pueblo de Cártago, convertido en potencia marítima del Mediterráneo a los años 814 y 813 antes de Cristo, desarrolló un sistema auténtico de tratados internacionales para asegurar el tráfico marítimo comercial, el cual contemplaba dentro de éstos el refugio a los barcos que sufrieran persecución enemiga⁶; igualmente, el pueblo egipcio conoció el derecho de asilo, es de destacarse el tratado de Ramsés con los sirios en virtud del cual los egipcios podían permanecer en Siria y los sirios en Egipto⁷.

La esclavitud, como plaga de la antigüedad, provocó gran cantidad de migraciones que huían de Egipto, Grecia y Roma, y en gran parte debieron su grandeza al trabajo servil.

A) Los hebreos.

Es en el pueblo hebreo donde puede apreciarse con más claridad la concepción religiosa del refugio; para esta cultura Dios es el legislador de hombres y pueblos, y por ello toda contravención a los fundamentos establecidos es un pecado ante Dios⁸. Al respecto, Sergio García Ramírez señala que el libro bíblico del Éxodo dispone, en lo relativo a un homicidio: *“Y si no lo hizo adrede (el homicidio), sino que Dios dispuso que casualmente cayese en sus manos, yo te señalaré un lugar en que podrás refugiarte”*⁹; así mismo el texto bíblico repite en dos ocasiones el siguiente precepto: *“No entristezcáis*

⁵ Idem, pp. 15 y 16.

⁶ Idem, p. 20.

⁷ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, decimoprimera edición, Porrúa, México 1995, p. 402.

⁸ Stadmüller, Georg, op. cit. p. 42.

⁹ Éxodo, Capítulo XXI, versículo 13, citado por Sergio García Ramírez, *Los derechos Humanos y el Derecho Penal*, Secretaría de Educación Pública, 1976, p. 158.

*y aflijáis al extranjero, que también vosotros fuisteis extranjeros en Egipto*¹⁰, refiriéndose al éxodo hebreo a dicho país.

El Antiguo Testamento relata que Jehová ordenó a Moisés que una vez que el pueblo israelita se instalara en la Tierra Prometida, se fundaran seis ciudades destinadas al refugio de los extranjeros inocentes perseguidos¹¹. Existen otros ejemplos en el Antiguo Testamento relativos a la tradición hebrea de brindar hospitalidad a los extranjeros: *“No hagás sufrir al extranjero que viva con vosotros. Tratadlo como a uno de vosotros, amadlo pues es como vosotros. Además, vosotros fuisteis extranjeros en Egipto*¹². *“Si un esclavo huye de su amo y pide a vosotros asilo, no lo entreguéis a su antiguo amo. Dejadlo que se quede a vivir con vosotros en la ciudad que más le gusta y en el lugar que él escoja y nadie deberá molestarlo*¹³.

Abraham, a quien los judíos consideran padre de Israel, era nómada y conductor de su gente en el exilio, su descendencia se inicia con el nacimiento de Isaac, hecho que está ligado con la hospitalidad y la tradición de asilo hebrea. Según relata el Génesis¹⁴, Dios había prometido larga descendencia a Abraham, pero éste no tenía hijos legítimos puesto que su mujer Sara era estéril y ambos viejos, en una ocasión que Abraham brindó su hospitalidad a tres forasteros, quienes resultaron ser el propio Dios y dos ángeles, fue bendecido, y su mujer quedó embarazada. El pueblo hebreo nace como tal por un acto mítico de hospitalidad.

En el Nuevo Testamento en diversas ocasiones se considera a los mismos cristianos como peregrinos en la tierra; en esta misma parte de la Biblia se señala que

¹⁰ Arellano García, Carlos. op. cit. p. 402.

¹¹ Números, Capítulo 35, versículos 9 a 29, citado por Waldo Villalpando, "El Asilo en la Historia", en ACNUR *Un Instrumento de Paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Madrid, 1996, p. 11.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem, p. 12.

Cristo nace como extranjero, porque sus padres, llegados a Belén por un censo, no encontraron albergue. La Sagrada Familia es propiamente refugiada, puesto que debe huir a Egipto, en busca de protección contra la persecución y matanza de Herodes¹⁵.

Al lado del pueblo hebreo, el musulmán cuenta también con una larga tradición de refugio, la propia era musulmana se inicia con otro exilio ya que las predicaciones de Mahoma, consideradas subversivas, lo obligaron a refugiarse primeramente en Abisinia en el año 615 y una segunda ocasión en Yathrib, y es en la fecha de este segundo exilio, 15 de julio del año 622, que se inicia la era islámica¹⁶.

El Corán señala en su capítulo VIII, versículos 72 a 75: *“En verdad, aquellos que han emigrado y han combatido con sus bienes y personas por la Fe, éstos son amigos unos de los otros... si se os pide ayuda por causa de la Fe es deber vuestro ayudarles a aquellos que han creído y han emigrado y han combatido por la Fe, y aquellos que les han dado asilo y asistencia, éstos son los verdaderos creyentes...”*¹⁷.

En la ética hebrea y musulmana la hospitalidad y el deber de dar refugio al perseguido se traducen en una responsabilidad, justificada por el hecho de que Dios mismo fue refugiado, en otras palabras, “fuiste asilado, luego debéis asilar”¹⁸.

B) Los griegos.

En los pueblos teocráticos de la antigüedad predominó el desprecio hacia el extranjero, ya que era considerado como aquel que no adoraba a los mismos dioses.

¹⁵ Idem, pp. 12 y 13.

¹⁶ Idem, p. 11.

¹⁷ Idem, pp. 12 y 13.

¹⁸ Idem.

El derecho ateniense distinguió tres clases de extranjeros; los *isóteles* o *isoletes*, que eran aquellos que obtuvieron, por efecto de un tratado de amistad o un decreto, la concesión parcial o total de derechos civiles; el *meteco*, que era el extranjero autorizado para establecerse en Atenas, sin derechos civiles, dependía de una jurisdicción particular, el Estado tenía un barrio especial para su hospedaje; y los *bárbaros* que eran aquellos extranjeros que vivían fuera de la civilización griega y carecían de derechos y protección.¹⁹

En Esparta estaba prohibido a los extranjeros entrar en la ciudad por temor de que corrompiesen sus costumbres y alterasen la unidad política y religiosa espartana. Los extranjeros eran clasificados en *periecos* e *ilotas*, los primeros eran admitidos a residir en territorio espartano, sin derechos civiles, los segundos, sometidos a esclavitud, eran extranjeros vencidos, objeto de todo tipo de vejaciones.²⁰

A pesar del rigor con que la condición jurídica de los extranjeros era tratada en Grecia, el derecho de asilo era comúnmente reconocido en los templos; lugares para refugiarse en Grecia eran el Altar de la Misericordia en Atenas, el Templo de Apolo en Efeso, el de Epidauro, el de Cadmo en Tebas y el de Delfos.²¹

Varias son las alusiones al refugio en la mitología griega y en las obras de sus grandes pensadores, tal es el caso de la obra de Edipo, en la cual el protagonista, Edipo, rey de Tebas, solicita asilo a Teseo, rey de Atenas, por la persecución de que era objeto de sus propios hijos. El propio rey Teseo ha sido refugiado. Hijo único y extramatrimonial del rey Egeo ha debido pasar su infancia y juventud en el extranjero para protegerse de

¹⁹ G. Arce, Alberto, *Derecho Internacional Privado*, séptima edición, Universidad de Guadalajara, 1973, p. 57.

²⁰ *Idem*.

²¹ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 158.

sus enemigos. Este mito muestra como ya en tiempos remotos, era practicada la protección al extranjero perseguido.²²

Por su parte, Platón escribe en su obra "Las Leyes" que *"Toda falta cometida contra el huésped es una de las más graves faltas que puedan cometerse contra una divinidad vengadora. El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y su familia, debe ser objeto del más grande amor por parte de los hombres y de los dioses. Por ello se deben adoptar todas las precauciones para no cometer ninguna falta contra los extranjeros"*.²³ Lo anterior demuestra que pese al rigor con que los extranjeros eran tratados en Grecia, el refugio era comúnmente practicado, revestido, como en toda la antigüedad, de un carácter preponderantemente religioso.

C) Los romanos.

En Roma, al igual que en Grecia, el refugio conservó un carácter religioso y los templos eran también lugares de refugio: *"Mandamos por fiel y devoto precepto que a nadie le sea lícito sacar por la fuerza de las sacrosantas iglesias a los que en ellas se refugien"*.²⁴

El derecho de los extranjeros en Roma, llamado *Jus Gentium*, regía para todos aquellos que no fueran ciudadanos romanos, llamados peregrini; la jurisdicción sobre éstos incumbía a un pretor especial, denominado *praetor peregrinus*.²⁵

El territorio del estado romano estaba delimitado del de los demás estados vecinos por el uso o por convenios estatales, dentro de los que se incluía al derecho sagrado del asilo.

²² Waldo Villaalpando, op. cit., p. 9.

²³ Idem, p. 12.

²⁴ Código, Título XII, Libro I, citado por Sergio García Ramírez, op. cit. p. 158.

²⁵ Stadtmüller Georg, op. cit. p. 40.

El maestro Carlos Arellano García,²⁶ divide la evolución de la condición jurídica de los extranjeros en Roma en tres etapas: a) antes de las XII Tablas; b) de las XII Tablas a la Constitución de Caracalla y c) de la Constitución de Caracalla en adelante. En la primera etapa el extranjero encontraba amplia acogida, a condición de que se romanizara, de lo cual se deduce que de este beneficio gozaba cualquier extranjero, fuera o no perseguido. En la segunda etapa se consideró al extranjero como enemigo, un pasaje de las XII Tablas establecía: "*Sobre el extranjero impera absoluta autoridad en Roma*"²⁷, tal rigor fue atemperado a través de la institución de la hospitalidad. Mediante convenios particulares se fue mejorando paulatinamente la condición jurídica de los extranjeros. Las personas libres en Roma se clasificaban en ciudadanos y no ciudadanos, los primeros gozaban de privilegios de carácter privado (derecho a contraer nupcias, de realizar negocios, de votar en los comicios, etc.), los no ciudadanos no gozaban de los derechos inherentes al *ius civile* con la misma aptitud que los ciudadanos, dentro de los no ciudadanos se encontraban los extranjeros.²⁸ En la tercera etapa Antonio de Caracalla, mediante un edicto del año 212 de nuestra era, concedió el derecho de ciudadanía a todos los habitantes del imperio. El motivo de tal medida fue de carácter fiscal,²⁹ las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía fueron los condenados a ciertas penas criminales, los esclavos y los bárbaros.

De lo anterior se desprende que la condición jurídica de los extranjeros en Roma se encontraba estrictamente regulada, atenuada únicamente por el principio de la hospitalidad, al cual podía acogerse aquel extranjero que fuera perseguido.

²⁶ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 404.

²⁷ Vocino Michele, "Derecho Internacional Público y Privado", citado por Carlos Arellano García, op. cit., p. 404.

²⁸ Peña Guzmán Luis Alberto y Arguello Luis Rodolfo, "Derecho Romano", citado por Carlos Arellano García, op. cit. p. 405.

²⁹ Eugene Petit, "Tratado Elemental de Derecho Romano", citado por Carlos Arellano García, op. cit., p. 406.

2.- Edad media.

La Edad media queda comprendida entre dos grandes series de invasiones, las germánicas y las turcas que, con mil años de intervalo, provocaron la caída de los Imperios Romanos de Occidente y de Oriente (436 y 1453 d. C., respectivamente), lo que trajo como consecuencia un gran movimiento humano intercontinental, aunado a las invasiones árabes que se extendieron por el norte de África y sudoeste de Europa a lo largo de 100 años (632 a 732 d.C.).

Para el siglo II de nuestra era, las invasiones bárbaras provocaron grandes movimientos humanos, y amenazaron las fronteras del Imperio Romano. En los siglos IV y V, bajo la presión de los hunos, se produce la gran invasión a Roma, lo que provocó que los pueblos invadidos se vieran obligados a emigrar a Europa Occidental y a veces hacia África.³⁰ Las invasiones de origen germánico terminan por destruir el Imperio Romano de Occidente, y dan paso a los estados medievales.

El sistema social de la Edad media estaba basado en el feudalismo y la servidumbre, en la cual el siervo no era un hombre libre, sino que se encontraba ligado a su señor y tenía la obligación de entregar una parte de su trabajo para el señor feudal, razón por la cual Alberto Arce denomina a esta época como aquella que "liga perpetuamente al hombre con la tierra".³¹

Por encima de la masa de los siervos existía toda una pirámide de señores feudales, nobles y clero, hasta culminar en el Emperador. Los territorios o feudos se caracterizaban por una economía localista y autosuficiente.³²

³⁰ Dollot, Luis, op. cit., p. 17.

³¹ G. Arce Alberto, op. cit., p. 58.

³² Brom, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, decimosexta edición, editorial Grijalbo, México 1973, p. 105.

Los dos grandes poderes de la Edad media, el Emperador y el Papa, frecuentemente en lucha, se encontraban en el vértice de la pirámide, cuya base descansa en el trabajo de los siervos.

Dentro del sistema feudal surgen las ciudades a partir del siglo IX, eran centros comerciales y artesanales que se desarrollaron en base a cierta autonomía y soberanía que en la práctica tenía cada señor feudal.

La cultura medieval era fundamentalmente religiosa y prevalecía el cristianismo, influido por el pensamiento griego y romano de la antigüedad, con su máxima expresión en los siglos X al XIII, en los cuales la Iglesia jugó un papel religioso, económico y político trascendental.

La invasión de los árabes también desempeñó un gran papel en la Edad media europea, unificados por Mahoma, los cuales conquistaron en breve tiempo desde la India hasta España, y transmitieron su cultura a Europa.³³

En los siglos XI a XIII tienen lugar las cruzadas, que, a decir de Juan Brom,³⁴ tenían como finalidad aparente la de recuperar el dominio cristiano de los "lugares santos", ocupados por los árabes, más en realidad tenían un objetivo económico, volver a abrir los caminos del comercio hacia los países de las especias.

Las cruzadas provocaron, durante la mayor parte de la Edad media, un gran movimiento humano de Europa a Grecia, Siria, Palestina, Egipto y Túnez, como consecuencia de la persecución originada para rescatar las tierras santas.

³³ Idem, p. 108.

³⁴ Idem.

Hacia finales de la Edad media comienzan a surgir los Estados centralizados, lo que restó fuerza al sistema feudal, y provocó que las ciudades tuvieran mayor importancia. La culminación de la Edad media se produce con la caída de Constantinopla, capital del Imperio Romano de Oriente, en el año de 1453.

Es durante la Edad media cuando la situación de los extranjeros resintió graves limitaciones impuestas por los señores feudales, obligándolos a pagar gravosos impuestos, a pedir permisos especiales para entrar o salir de un feudo a otro, y en ocasiones eran verdaderos esclavos de los dueños de las tierras. El señor feudal tenía el derecho de *aubana* o *albanagio*, que era una prerrogativa de estos últimos para apropiarse de los bienes del extranjero que residía en su tierra y falleciere en ella, como compensación de la "protección" que se les dio en vida.³⁵

Por lo que hace al refugio, continuó revistiendo un carácter religioso, tal y como sucedía en la antigüedad. A fin de brindar protección a quien quisiera escapar de las prácticas punitivas, generalmente extremas en ese tiempo, la Iglesia se adjudicó la facultad de proteger al perseguido, imponiéndole su propia penitencia, ya que se consideraba que la rehabilitación se obtenía por el arrepentimiento. Si se resolvía que el inculpado era merecedor de otra sanción, su entrega se condicionaba a que recibiera un trato humanitario.³⁶

Colateralmente al refugio eclesiástico, se estableció el que daban los señores feudales, quienes tenían como práctica habitual la de utilizar a sus protegidos como instrumento de cambio o negociación con otros poderes feudales.³⁷

³⁵ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 408.

³⁶ Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 360

³⁷ Idem.

Con las invasiones de los pueblos bárbaros al Imperio Romano de Occidente ocurrió un fenómeno por el cual algunos invasores recibían refugio en el Imperio, al ser considerados como traidores o desertores de los bárbaros, refugio que se otorgaba siempre y cuando acogieran la religión cristiana. Para el año 436 después de Cristo, a la caída del Imperio, se celebró un tratado entre éste y los caudillos bárbaros, en el que se pactaba la paz y se establecía, dentro de múltiples obligaciones para el Imperio, la de no dar refugio a ningún súbdito de los caudillos bárbaros.³⁸

Durante prácticamente toda la Edad media, las pugnas entre el Imperio y el Clero fueron constantes, basta mencionar las luchas entre *güelfos* (partidarios del Papa) y *gibelinos* (partidarios del Emperador), que tuvieron lugar principalmente en Italia y trajeron como consecuencia que un gran número de personas se vieran obligadas a abandonar sus tierras y buscar refugio en Lombardía y Toscana; tal fue el caso del célebre Dante Alighieri, quien en el siglo XVI se vio obligado a salir de Italia, y fue en esta época cuando produce "La Divina Comedia", en la cual recuerda las penurias del exilio. En el capítulo de "El Paraíso" se puede leer: *"Tú abandonarás Florencia, serás forzado a abandonar todo lo que te es querido. Ésta es la primera flecha del arco del exilio. Tú probarás del amargo pan del exilio y cuanto es duro caminar por las calles de otros"*.³⁹

La religión católica, a través de las guerras religiosas, indujeron durante la Edad media a muchas personas a buscar refugio fuera de sus países. Persecuciones religiosas originaron que papistas ingleses y escoceses se refugiaran en Francia, en tanto los católicos alemanes lo hicieron en Austria, protestantes ingleses huyeron a Irlanda del

³⁸ Stadtmüller, Georg, op. cit., p. 52.

³⁹ Waldo Villalpando, op. cit., p. 19.

Norte al igual que los suizos reformados, en tanto que los judíos se dispersaron por todas partes.⁴⁰

A) Derecho canónico.

El desarrollo histórico eclesiástico desembocó en una triple división: las Iglesias Populares Orientales, la Iglesia Imperial Bizantina y la Iglesia Pontificia Latina. En Bizancio y en el Occidente latino surgieron codificaciones del derecho secular y espiritual, pero no es sino hasta el siglo XII cuando se codifica el Derecho Canónico, aunque en los siglos V y VI aparecieron las primeras codificaciones del derecho secular y espiritual, como fueron el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano, el *Nomokanon* de Juan Escolástico en el Imperio Romano de Oriente y el *Breviarium Alarici*, así como la colección de *Cánones y Decretales* del monje Dionisio el Exiguo en Occidente.⁴¹

El Derecho Canónico refuerza el carácter religioso que caracterizaba al refugio, el cual se extendió no solo a las Iglesias, como lugares de asilo, sino a las casas episcopales, consejos y hasta los castillos nobiliarios.

La legislación sobre asilo eclesiástico fue recopilada para el año 1140, y tenía como característica el no otorgar amparo a los herejes, a los que se convirtiesen al judaísmo, a los que cometiesen asesinato en las iglesias o cementerios, traidores por lucro y falsificadores de cartas apostólicas.

Al surgir la reforma de Martín Lutero se inicia en Europa la corriente jurídica que niega los fundamentos divinos del asilo, por lo cual los países protestantes no consideraban a las iglesias como lugares sagrados. Paralelamente los países cristianos

⁴⁰ Dollot, Luis, op. cit., p. 27.

⁴¹ Stadtmüller, Georg, op. cit., p. 52.

pedían a la Santa Sede que restringiera el asilo eclesiástico por el abuso que de él hacían los delincuentes, pero ante la negativa de Roma, la monarquía comenzó a restringir el asilo por medio de las legislaciones civiles.

Por lo que hace a la migración, y en concreto al refugio, Louis Dollot señala que las encíclicas pontificias consideran un derecho inherente al hombre la facultad de dirigirse a determinado país, donde se espera encontrar condiciones de vida mejores para sí y para la familia propia, e incumbe a los gobiernos recibir a los inmigrantes y, en la medida compatible con el bien real de su pueblo, alentar a quienes desean integrarse a la comunidad nacional.⁴²

El 27 de mayo de 1917 surge el *Codex Juris Canonici*, promulgado por el Papa Benedicto XV, que entró en vigor el 19 de mayo de 1918, el cual establecía respecto del asilo:

"Las iglesias gozan del derecho de asilo de tal suerte que los reos que se refugien en ellas no pueden ser extraídos, fuera del caso de necesidad, sin consentimiento del Rector de la Iglesia." (Canon 1179).

"Los lugares sagrados están exentos de la autoridad civil y la autoridad eclesiástica ejerce en ellos libremente su jurisdicción, y el único castigo para quien violara esto, es que incurra en la indignación de Dios Todopoderoso y en sus Santos Apóstoles Pedro y Pablo." (Canon 1160).

Waldo Villalpando hace referencia a la Encíclica *Pacem in Terris* respecto de los refugiados:

⁴² Encíclica "Pacem in terris", en Dollot Luis, op. cit., pp. 10 y 11.

“Puesto que amamos en Dios a todos los hombres con paterna caridad, consideramos con profunda aflicción los casos de refugiados, cuya multitud - innumerable en nuestra época - lleva consigo muchos acervos dolores.

“Esto ciertamente se manifiesta en que los gobernantes de algunas naciones restringen demasiado los límites de una justa libertad, dentro de los cuales es posible a los ciudadanos vivir una vida digna de hombres. Más aún en tales naciones a veces hasta es puesto en duda o incluso negado del todo, el derecho mismo a la libertad. Cuando esto sucede, viene a trastornarse del todo el recto orden de la sociedad civil porque la autoridad pública está esencialmente destinada a promover el bien común y tiene como su principal deber el de reconocer el adecuado ámbito de la libertad y la salvaguarda de sus derechos.

“Por lo mismo, no estará aquí de más recordar a todos que los refugiados poseen la dignidad propia de personas y que se les han de reconocer los derechos consiguientes, derechos que no han perdido sólo porque hayan quedado privados de su nacionalidad.

“Pues bien, entre los derechos de la persona humana también se cuenta el que cada uno pueda emigrar al país donde esté de poder atender mejor a sí y a los suyos. Por lo cual, es deber de las autoridades públicas el admitir a los extranjeros que vengan y, en cuanto lo permita el verdadero bien de esa comunidad, favorecer los intentos de quienes pretenden incorporarse a ella como nuevos miembros.

“Por ese motivo aprovechamos la presente oportunidad para aprobar y elogiar públicamente todas las iniciativas de solidaridad humana o de cristiana caridad, enderezadas a aliviar los sufrimientos de quienes se ven forzados a emigrar de

sus países. Y no podemos menos de invitar a todos los hombres sensatos a alabar aquellas instituciones internacionales que se ocupan de tan trascendental problema."⁴³

B) Cristianismo.

Las concepciones ideológicas de la Edad media se encuentran determinadas desde el punto de vista cristiano, mismas que proceden de la cultura israelí y su Antiguo Testamento. El punto de partida de dichas concepciones es la idea de Dios como legislador de hombres y pueblos.⁴⁴

La Iglesia Cristiana es una de las instituciones que transmiten la herencia de la antigüedad al medioevo y se extendió rápidamente, al principio, sobre todo entre los esclavos, pero pronto alcanza a todas las capas sociales. Lleva a cabo una intensa labor de conversión e incorpora en sus ritos las costumbres paganas que no la lesionan directamente.⁴⁵

Según Eugen Petii,⁴⁶ el Cristianismo se basa en una religión para el hombre de cualquier región del mundo, sin distinciones discriminatorias basadas en nacionalidad.

Para el maestro Arellano García,⁴⁷ el Cristianismo, por su mensaje humanista, se difundió rápidamente. El fruto óptimo del Cristianismo es el haber cultivado las virtudes que tienden al perfeccionamiento del ser humano como la caridad, la humildad, el amor al prójimo, aún al enemigo; las divisiones nacionalistas son dejadas al margen por una religión universalista, no dirigida al hombre de una nacionalidad, sino al ser humano en

⁴³ Enciclica "Pacem in Terris", Ioannis XXIII, 1963, Waldo Villalpando, ACNUR. *Como honrar un mandato*, ACNUR, Un Instrumento de Paz. op cit., p. 54.

⁴⁴ Stadtmüller, Georg, op. cit., p. 42.

⁴⁵ Brom, Juan, op. cit., pp. 86 y 87.

⁴⁶ Citado por Arellano García, Carlos, op. cit., p. 407.

⁴⁷ Idem.

general, de todas las razas, situaciones económicas, sociales, etc., por lo que más que una religión, se convierte en una corriente filosófica.

En la Edad media la Iglesia Cristiana adquirió gran importancia religiosa, económica y política, a través de la figura del Papado, en constante pugna con la Monarquía; muchos de los señores eclesiásticos eran también señores feudales.⁴⁸

La fuerza de la Iglesia se dejó sentir a través de la Inquisición, instituida hacia los siglos XII y XIII, encomendada inicialmente a los frailes dominicos, cuya finalidad era la de investigar y castigar toda desviación de los dogmas religiosos o herejías, también tenían a su cargo el *Índex* o lista de libros prohibidos. Su método de investigación se basaba en el tormento, lo que originaba frecuentes abusos e injusticias. En este período la Iglesia afina mucho su organización centralizada.⁴⁹

Por lo que hace al refugio, con el Cristianismo alcanzó su más alto nivel como institución religiosa, así mismo, en materia de condición de extranjeros, la religión Cristiana constituyó una fórmula atemperadora de rigores extremos, en congruencia con sus postulados de amor a los semejantes.

La figura del asilo eclesiástico adquirió gran relevancia y se robusteció el carácter sagrado e inviolable de los templos. A decir de Diego López Garrido,⁵⁰ *"es en la época feudal cuando la autoridad eclesiástica se constituye en un verdadero reducto dentro de los lugares sagrados, que le protege de los poderes civiles y hace inmune frente a ellos a quien allí es acogido"*.

⁴⁸ Brom, Juan, op. cit., p. 91.

⁴⁹ Idem; p. 103.

⁵⁰ López Garrido, Diego, *El Derecho de Asilo*, editorial Trotta, Madrid 1991, p. 8.

En el mundo feudal el obispado, la abadía, la iglesia, independientes de la justicia terrena, del fisco, de la administración seglar, son los verdaderos refugios de la soberanía.⁵¹

Así como el Cristianismo se extendió por toda Europa en la Edad media, así también se extendió y robusteció la institución del asilo eclesiástico.

En la Edad media el Islamismo o mahometanismo, inspirado en las ideas de Mahoma, quien a principios del siglo VII comienza a predicar una nueva religión de inspiración judío-cristiana, también tuvo gran influencia y se extendió gracias a las conquistas árabes. Sus ideas son consideradas heréticas, por lo que el mismo Mahoma se ve obligado a salir de la Meca y refugiarse en la ciudad de Medina.⁵²

Las ideas centrales del islam, contenidas en el Corán, se basan en el concepto de un dios único, Alá; considera como deberes del musulmán el orar, profesar la fe, la caridad, el ayuno y la ayuda al prójimo, así como hacer la guerra para extender su religión. Es en la guerra en donde encontramos que el refugio también era reconocido por esta religión, ya que una de las 10 prohibiciones para el musulmán en la guerra era precisamente dar muerte a un enemigo al que se le hubiere prometido "seguridad".⁵³

3.- Época moderna.

La Época moderna está comprendida entre la caída de Constantinopla y el fin de la Monarquía absoluta francesa (siglos XV a XVIII). Se caracteriza por el nacimiento de

⁵¹ Idem.

⁵² Brom, Juan, op. cit., p. 87.

⁵³ Stadtmüller, Georg, op. cit., p. 58.

los estados nacionales y las monarquías absolutas que, mediante la centralización del poder, vencen al sistema feudal.⁵⁴

El desarrollo del comercio y la navegación jugaron un papel importante en esta época, en la que se produjeron los grandes descubrimientos geográficos, inicialmente realizados por España y Portugal y posteriormente por Holanda, Inglaterra y Francia, lo que propició el auge del comercio y el intercambio cultural intercontinental.

Cabe destacar en esta etapa de la humanidad el surgimiento de dos movimientos filosóficos, científicos, culturales, intelectuales y artísticos de suma importancia como fueron el *Renacimiento* y la *Ilustración*, en donde las ideas de la libertad y la soberanía tuvieron un gran desarrollo.

La figura del refugio continuó con un papel religioso durante esta época, acontecimientos tales como la reconquista de la Corona Española de los terrenos ocupados por los árabes en 1492, produjeron grandes cantidades de movilizaciones humanas; como consecuencia de este acontecimiento fue dispuesta la expulsión de moros y judíos del territorio español, los cuales huyeron al norte de África y a Europa central. Otro caso similar puede encontrarse con los *hugonotes* reformados en Francia en los siglos XVI y XVII. La reforma protestante, iniciada en Alemania en 1571, se extendió rápidamente por toda Europa, los enfrentamientos religiosos asumieron un carácter violento en toda Francia, donde se inició una persecución sobre los *hugonotes* por parte de la Iglesia católica, cuyo clímax fue la llamada *noche de San Bartolomé* en 1572, que inició la masacre de *hugonotes* por toda Europa, lo que provocó que cerca de 300 mil

⁵⁴ Brom, Juan, op. cit., p. 107.

personas se refugiaron en Inglaterra, Holanda, Alemania, Suiza y en Asia y África y algunos llegaron hasta América del Norte.⁵⁵

4.- Época contemporánea.

Los historiadores señalan que esta etapa corre de la Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, influida por la Revolución Inglesa y la Independencia de Estados Unidos, a nuestros días. En esta época se consolidan los estados nacionales, y desaparece el sistema absolutista monárquico.

Es aquí cuando la figura del refugio comienza a adquirir un alcance protector que va más allá de lo religioso.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establecía la igualdad de todos los hombres ante la ley, y el artículo 120 del Acta Constitucional de la República Francesa (Constitución del 21 de junio de 1793) señalaba: "*Da asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de la libertad: lo rehusa a los tiranos*".⁵⁶

Podemos señalar como el primer antecedente convencional del refugio al *Tratado de Derecho Penal Internacional*, firmado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, dentro del marco del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional, en el cual participaron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay; dicho Tratado contemplaba un título II denominado *Del Asilo*, sin hacer todavía una distinción entre asilo y refugio, aunque ya diferenciaba entre asilo diplomático, asilo político y asilo territorial, que bien podría considerarse como refugio, ya que en su artículo 15 establecía; "*Ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las*

⁵⁵ Waldo Villalpando, "El asilo en la historia", op. cit., p. 14 y 15

⁵⁶ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 409.

autoridades de otro, sino de conformidad con las reglas que rigen la extradición"; así mismo, el artículo 16 preveía: "El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido".⁵⁷

En el ámbito europeo, los primeros éxodos de refugiados coincidieron con el principio de las guerras balcánicas en 1911 y 1912, que afectaron principalmente a búlgaros, griegos y turcos. El hundimiento de Rusia y la revolución bolchevique de fines de 1917 indujeron a un millón y medio de personas a buscar refugio en Europa Occidental, principalmente en Francia,⁵⁸ lo que obligó a la comunidad internacional a intervenir, y surgió, según César Sepúlveda,⁵⁹ el *Derecho Internacional de los Refugiados*, el cual debe su origen al Comité Internacional de la Cruz Roja, quien en 1921, propugnó ante el Consejo de la recién creada Sociedad de Naciones, la creación de un Organismo para afrontar el creciente problema de los refugiados, de donde nació el Alto Comisionado para los Refugiados, y fue nombrado para el desempeño de dicho cargo al célebre explorador noruego Fridjof Nansen. A través de los esfuerzos de Nansen se creó el pasaporte que lleva su nombre, documento de identificación que permitía a los refugiados viajar, lo que, a decir de César Sepúlveda,⁶⁰ "fue el reconocimiento primero de un derecho del refugiado: el derecho de viajar y de regresar al país que le otorga ese pasaporte, o sea, un estatuto jurídico personal".

En 1923, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, un considerable número de personas habían cruzado las fronteras, impulsadas por fundados temores de

⁵⁷ "Tratado sobre Derecho Penal Internacional", ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, Tomo II, San José, Costa Rica, 1992, p. 197.

⁵⁸ Dollot, Luis, op. cit., p. 27.

⁵⁹ Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, decimosexta edición, Porrúa, México, 1991, p. 543.

⁶⁰ Idem.

persecución que ponían en peligro sus vidas en los países de que eran originarios; 320 mil armenios abandonaron Turquía, lo mismo que 30 mil asiriocaldeos que lucharon contra los turcos entre 1914 y 1918, y encontraron refugio en el Cáucaso, Siria y Grecia,⁶¹ lo que obligó a la comunidad internacional a redoblar esfuerzos.

Para 1933 surge la *Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados*, adoptada por unas cuantas naciones, y establecía las bases del derecho de los refugiados, como el hecho de que gozarían de derechos civiles, acceso a tribunales, ejercicio de la profesión, empleo, etc. En esta Convención quedó instaurado el principio de que los refugiados pueden ser protegidos en sus derechos básicos a través de un Organismo Internacional que actúe en nombre de la comunidad de Estados.

Durante la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia de la persecución nazi y el éxodo masivo de millones de personas por toda Europa (basta mencionar 18 millones de alemanes expulsados de territorios extranjeros, lo que hizo necesaria la creación del muro de Berlín para frenar tal éxodo⁶²), la entonces Liga de Naciones estableció una oficina internacional que existió hasta 1944, llamada *Alto Comisionado para Refugiados de la Liga de las Naciones*. La Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, creada durante la Segunda Guerra, ofreció su ayuda a los refugiados en Europa durante 1943 y 1944, y logró la repatriación de cerca de 70 mil refugiados.⁶³ Aún no existía un concepto definido de lo que era un refugiado, pero comenzaba a considerarse como criterio común la ausencia de protección en su país de origen.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y en vista de que se había agudizado el problema de los refugiados en Europa, la Asamblea General de Naciones Unidas expidió

⁶¹ Dollot, Luis, *op. cit.*, p. 105.

⁶² *Idem*, p. 111.

⁶³ Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 471 y 472.

la *Resolución A/45* del 12 de febrero de 1946, en la que se sentaban tres grandes principios: a) que el problema de los refugiados debería verse como una cuestión Internacional, que atañía a todos los Estados; b) que no debería haber repatriación forzosa; y c) que la repatriación de los refugiados debería emprenderse con asistencia internacional.⁶⁴

Para ese tiempo se había creado un organismo especializado, no permanente, de las Naciones Unidas: La *Organización Internacional de los Refugiados*, que tuvo 18 Estados miembros y solo duró 4 años, sin embargo, esta Organización logró asistir a más de 1 millón 600 mil personas. Otros dos Organismos fueron instituidos en 1950 por las Naciones Unidas: la *Agencia de las Naciones Unidas de Reconstrucción de Corea* y la *Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y trabajo para los Refugiados de Palestina* en el Cercano Oriente, mismas que actualmente siguen funcionando, y se ocupan de cerca de 2 millones de personas refugiadas.⁶⁵

El 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 428 (V), aprobó el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, el cual entró en funciones el 1° de enero de 1951. El documento que dio vida al ACNUR es el *Mandato para los refugiados*, por el cual este Organismo recibe una instrucción expresa de la Asamblea General de las Naciones Unidas de proporcionar a los refugiados protección, internacional y buscar soluciones permanentes a los problemas, además de coadyuvar con los gobiernos y las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación a las nuevas comunidades.⁶⁶

⁶⁴ Sepúlveda, César, op. cit., p. 544.

⁶⁵ Gesulfo, Antonella, "La Comunidad Internacional se hace cargo del problema", en *ACNUR, un Instrumento de Paz*, op. cit., pp. 30 y 31.

⁶⁶ Waldo Villalpando, "ACNUR: Como honrar un mandato", op. cit., p. 39.

En 1951, a través de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, se establece por primera vez una definición específica del término de "refugiado", así como las bases, principios y criterios para el otorgamiento de la condición de refugiado, mismos que se vieron robustecidos por el *Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados* de 1967, documentos que, hasta nuestros días, son la base de Derecho de los refugiados.

A partir de 1956 es en el continente africano donde mayores flujos de refugiados se han dado, debido a causas ligadas a discriminación, luchas de liberación o enfrentamientos étnicos, por lo cual, el 10 de septiembre de 1969 se aprobó la *Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre Refugiados*, auspiciada por el ACNUR.

En nuestros días, hemos sido testigos de grandes movimientos de refugiados producto principalmente de las guerras en el territorio de la ex-Yugoslavia, que hasta 1995 habían generado 3 millones 792 mil refugiados y desplazados, así como los conflictos étnicos en el Continente Africano, principalmente en Ruanda, que han provocado el éxodo de 2 millones 100 mil personas hacia los grandes lagos; hechos que nos llevan a pensar en el problemas de los refugiados como una cuestión de primer orden en la agenda internacional.

5.- Antecedentes históricos en México.

A) Época prehispánica.

El continente americano, aún desconocido en esta época para el resto del mundo, ofrece también un espectáculo de vastas migraciones interiores, provocadas principalmente por cuestiones de tipo económico, geográfico, étnico o religioso, así como

por invasiones de pueblos superiores que provocaban, ya sea el sometimiento de los pueblos conquistados, o el éxodo de éstos hacia otras tierras. Como ejemplo de estos movimientos encontramos el de los aztecas, quienes realizaron una impresionante migración en busca de la señal indicada por los dioses, donde fundarían la gran Tenochtitlán.

En la cultura azteca también existían lugares considerados sagrados, que servían como zonas de asilo, cuyo territorio era inviolable, tales lugares eran los destinados al culto; así mismo, en la civilización azteca, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delito, podría recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *tecpan* o palacio real. Solo su amo o los hijos del amo podían oponersele y en ningún caso otra persona tenía derecho a impedir la acción de refugio del esclavo bajo pena de ser considerado él mismo esclavo.⁶⁷

Con la conquista española, las selvas tropicales de Chiapas sirvieron como territorio de refugio para los mayas que huían de la dominación y opresión española, igualmente gran número de pueblos se vieron desplazados, no sólo en México, sino en todo el Continente, con la llegada de los españoles.⁶⁸

En América del Sur, la conquista del hombre blanco también dio motivo a un exilio histórico. Cuando el conquistador Pizarro llegó al actual Perú, sede del Imperio Inca, se encontró con una civilización evolucionada que dominaba toda la región desde la Cordillera de los Andes y costas del Pacífico hasta lo que ahora es el Ecuador y buena parte de Chile y Argentina hacia el sur. Al aprovechar las luchas internas que debilitaban al Imperio y con de su superioridad bélica, las tropas de Pizarro lograron desalojar al Inca,

⁶⁷ Idem p. 10.

⁶⁸ Blanco Urbina, José Manuel, "Corriente Migratoria Centroamericana a México", en *Asuntos Migratorios en México*, Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 106.

cuyo monarca, Manco Incca II, buscó refugio en Cuzco, capital del Imperio, y luego en Machu Pichu, ciudad que se convirtió en refugio de todo el pueblo inca, en virtud de estar construida en la parte más inaccesible de los Andes Centrales, y tenía únicamente acceso por el Río Urubamba.⁶⁹

Lo anterior demuestra que también en el continente americano se conocía y se practicaba la figura del refugio, enmarcado, como en la antigua Europa, con un alto grado de religiosidad, ya que los templos eran los lugares en donde el hombre podía refugiarse del propio hombre.

B) Época colonial.

La esclavitud, en la época colonial, disfrazada de encomienda o de cristianización, fue la principal causa que orillara a los nativos a huir de su amo español y buscar refugio fuera de las ciudades que se habían fundado a la caída de la civilización azteca.

El Código de las Siete Partidas, promulgado durante el reinado de Alfonso X, en su ley I, t.23, p.21, establecía que el estado de los hombres sería "*la condición o manera en que los hombres viven o están*"; es decir, que a través de esta ley, se otorga cierto estatus o condición de respeto al hombre, sin hacer distinción de nacionalidad, raza o religión.⁷⁰

En esta época los extranjeros en México eran pocos, con base en el concepto de exclusivismo colonial de España, y se llegó a prohibir la entrada de los mismos al territorio de la Nueva España, salvo con permiso expreso de los monarcas españoles.

⁶⁹ Waldo Villalpando, "El asilo en la historia", op. cit., p. 17.

⁷⁰ Pereznielo Castro, Leonel, "Aspectos migratorios en la legislación Mexicana", en *Derecho Constitucional Comparado*, México E.U.A, coordinado por James Frank Smith, UNAM 1990, México, Tomo II, p. 614.

Las Siete Partidas, en su Ley 15, título 14, Partida I, establecían la sujeción de nacionales y extranjeros a lo dispuesto en ese cuerpo de leyes. Así mismo este ordenamiento mantenía una actitud favorable hacia los extranjeros cuando llegasen a España por motivos comerciales o cualquier otro, y establecía que se evitaría toda coacción contra ellos, y se respetarían sus cuerpos y mercancías⁷¹

Un mayor rigor hacia los extranjeros lo encontramos en las leyes de Indias, que representaban la tendencia hacia el aislamiento de la Nueva España, y prohibían el acceso de los extranjeros a través de diversas disposiciones, entre las que cabe citar las siguientes: "*Ningún extranjero ni persona prohibida, puede tratar en las Indias, ni pasar por ellas, bajo pena de la vida y pedimento de bienes (Leyes I, VII, título XXVII, libro IX)*". "*Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de los extranjeros (Ley IX, título XVII, libro IX)*".⁷²

Como puede apreciarse, el régimen colonial impuesto por los españoles hasta el siglo XVIII, fue de aislamiento de la Nueva España, y toda presencia extranjera estaba prohibida, con una exclusividad de explotación de las colonias por el Reino Español, lo que dificultaba o prácticamente anulaba la posibilidad de que un extranjero llegase a encontrar refugio en las tierras de la Nueva España, aunque existía, como en Europa, la tradición de considerar a las Iglesias y Monasterios como lugares inviolables para aquellos que, residían en el territorio de la Nueva España y sufriesen algún tipo de persecución, principalmente de carácter penal.

En las postrimerías de la colonización española, se promulgó la Constitución Española del 18 de mayo de 1812, a través de la cual se suaviza el trato hacia los

⁷¹ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 417.

⁷² Muñoz Meany, Enrique, Camey Herrera, Julio, Hall Lloreda, Carlos, "Derecho Internacional Privado", citado por Arellano García, Carlos, op. cit., p. 418.

extranjeros, al otorgar el carácter de españoles a todos los hombres libres nacidos y avendados en los dominios españoles, a los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza y a los que, sin haberla obtenido, llevaran 10 años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía, con lo que todo elemento extranjero quedó eliminado.

C) Época independiente.

Según Fernando Serrano Migallón⁷³, "...para América Latina, el derecho de asilo se empezó a aplicar al surgir las antiguas colonias a la vida independiente. La inestabilidad política propia del surgimiento de las naciones de Latinoamérica, el cambio continuo de instituciones políticas que variaban entre las monarquías, las repúblicas centrales y federales, y la presencia constante de gobiernos dictatoriales, hicieron del derecho de asilo y su otorgamiento una práctica común en esta parte del continente".

México independiente se rigió en general por las leyes españolas, modificadas en todo aquello que se opusiera al nuevo régimen.

La Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814 adoptó la tendencia asimiladora del extranjero radicado en territorio mexicano. En su artículo 17 estableció la protección a los transeúntes, quienes tenían seguridad en cuanto a su persona y sus bienes, con tal que reconocieran la soberanía e independencia de la Nación y respetaran la religión católica, lo cual abría la posibilidad de que extranjeros vinieran a México, ya sea por motivos de colonización de tierras, religiosos, geográficos, o bien por buscar refugio en la reciente Nación.

⁷³ Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 362.

El Plan de Iguala, del 24 de Febrero de 1821, también sugiere un trato de plena igualdad de nacionales y extranjeros en su artículo 12.⁷⁴

En el artículo 15 del Tratado de Córdoba del 24 de Agosto de 1821, se reconoció lo que se llamó "*estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde a cada quien le conviniera*", así como el derecho del hombre a moverse en busca de su bienestar o seguridad personal o familiar.⁷⁵

Las Bases Constitucionales de 1822 determinaron que "*El Congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que fuera su origen en las cuatro partes del mundo*".⁷⁶

La protección y reconocimiento de los derechos de los extranjeros, la encontramos en múltiples leyes que a lo largo del México independiente surgieron, tal es el caso del Decreto del 18 de agosto de 1824 sobre colonización; el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 (artículos 30 y 31) así como las Leyes Constitucionales de 1836 (1er Ley, artículos 12 y 13). Contrario a estas disposiciones surgió el Decreto del 20 de diciembre de 1827, por el que se ordenó la expulsión de todos los españoles que se encontraban en territorio nacional, lo que provocó que muchos de ellos se vieran en la necesidad de abandonar el país, o de refugiarse en lugares apartados de las ciudades. Dicho Decreto fue derogado el 20 de marzo de 1829.

En todos los tratados de amistad, comercio y navegación, celebrados por México, se encuentran disposiciones relativas a la protección a los extranjeros, sobre bases de igualdad con los nacionales.⁷⁷

⁷⁴ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 419.

⁷⁵ G. Arce, Alberto, op. cit., p. 62.

⁷⁶ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 420.

⁷⁷ Alberto G. Arce, op. cit., p. 63.

Según Cecilia Imaz⁷⁸, la política del asilo fue establecida en los albores de nuestra vida independiente en 1824. El Congreso mexicano fijó una línea invariable en el tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado con la Gran Colombia, por tal razón, no se aceptaría de ninguna manera la propuesta de que las Altas Partes Contratantes intercambiaran mutuamente a sus perseguidos políticos.

Anteriormente, México y Colombia habían suscrito un Tratado de no extradición por delitos políticos en 1823, que explícitamente excluía a los perseguidos políticos, por lo que, tácitamente, se reconocía que éstos recibirían la protección de ambos gobiernos.⁷⁹

La Constitución Federal de Febrero de 1857 fue de las primeras que en el mundo reconocieron los derechos del hombre, e igualaba para el goce de esos derechos a nacionales y extranjeros. Sólo quedó reservado el derecho de expulsar a los perniciosos, según el artículo 33, además de limitar a los extranjeros los derechos políticos.

El artículo primero de dicha Ley Fundamental, contenía una declaración de carácter dogmático, en el sentido de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, fijando así el fin del Estado.⁸⁰

El artículo 15 de dicha Constitución, predecesor el artículo 15 de la Constitución de 1917, ya establecía la prohibición de celebrar tratados para la extradición de perseguidos políticos, lo que trajo como consecuencia la protección de éstos por el gobierno mexicano. La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, estableció la igualdad entre nacionales y extranjeros tanto para el goce de derechos civiles como para el disfrute de

⁷⁸ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrerillos Editores, México, 1995, p. 8.

⁷⁹ Senado de la República, *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México y Colombia*, Tomo I, México, 1974, p. 630.

⁸⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, vigésima sexta edición, editorial Porrúa, México, 1994, p. 147.

garantías individuales consagrados por la Constitución de 1857 (art.30), con las salvedades establecidas en esta última.

La Constitución de 1917, prevé expresamente en su artículo 15, tal y como se establecía en la de 1857, la prohibición de la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, con lo que se establece, de manera tácita, el derecho de asilo para este tipo de personas.

D) Refugiados españoles.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia de la Guerra Civil Española, iniciada en 1936, misma que concluyó con la derrota de la Segunda República Española y el consecuente triunfo del General Francisco Franco en enero de 1939, miles y miles de españoles que habían abandonado la resistencia, se vieron en la imperiosa necesidad de abandonar sus hogares y emigrar hacia algún sitio, lejos de la represión del actual gobierno. En menos de dos semanas, unos 500 mil refugiados habían cruzado la frontera con Francia. La mayoría eran combatientes, sus familias o gente comprometida de una u otra forma a la causa de la República. Pero también había muchos que cedieron a la ola de pánico que cundió entre la población ante los constantes ataques del gobierno nacional.⁸¹

Francia tenía que albergar de pronto a miles de españoles, por lo cual pidió ayuda a otros países, como Bélgica, que dio asilo a 2 mil niños, la URSS e Inglaterra; aún así, el gobierno francés no sabía que hacer con esa cantidad de refugiados más otro gran número que en las fronteras esperaban la anuencia francesa para ingresar a su territorio.

⁸¹ Maldonado, Víctor Alfonso, *Las Tierras ajenas. Crónica de un Exilio*, Editorial Diana, México, 1992, p. 18.

Campos de concentración de refugiados comenzaron a surgir por toda Francia. En el campo *Le Boulou* se estableció como primera providencia un centro de control y selección. Ahí los niños, las mujeres y los heridos eran trasladados a donde pudieran recibir atención. A los hombres los llevaron a los campos en *Argelés* y *Saint- Cyprien*. En total se abrieron 15 campos de concentración en donde los refugiados fueron confinados a la fuerza y sometidos a disciplinas de prisioneros de guerra.⁸²

En *Argelés*, el más grande de los lugares habilitados, llegó a haber más de 120 mil refugiados.

Al regresar la calma a España, luego del ascenso de Franco al poder, algunos refugiados decidieron retornar a su país y corrieron una suerte diversa. La mayoría logró confundirse con la masa; pero otros, víctimas de denuncias y acusaciones fueron encarcelados o fusilados, en base a un marco legal basado en la nueva Ley de Responsabilidades Políticas, promulgada en febrero de 1939, que, con carácter retroactivo permitía entablar juicios contra todos aquellos que a partir de 1934 habían contribuido a la subversión republicana y a retrasar la victoria franquista. A consecuencia de esta ley, las cárceles se encontraban repletas y muchos eran fusilados a diario.⁸³

En Francia, la amenaza de la Segunda Guerra y la falta de recursos, produjo paulatinamente la desaparición de los campos de refugiados y la afectación de buena parte de sus residentes a las industrias de la guerra en la región de Toulouse; otra parte

⁸² Maldonado, Victor Alfonso, op. cit., p. 21.

⁸³ Idem, p. 26.

se enroló, por su cuenta, a los ejércitos franceses, y otros fueron enrolados a la fuerza, a través de un decreto que publicó el gobierno francés el 16 de abril de 1939.⁸⁴

La derrota de Francia en 1940 produjo que la policía española, con la complicidad de la Gestapo Alemana, persiguieran a gran cantidad de exiliados españoles en territorio francés, quienes fueron deportados a campos de concentración nazis (cerca de 15 mil personas, de los cuales 9 mil fueron ejecutados).⁸⁵

Según Mariano Ansó⁸⁶, muchos países abrieron sus puertas a los refugiados españoles, sin embargo, era muy difícil llenar todos y cada uno de los requisitos y cumplir las condiciones exigidas.

Desde los inicios de la Guerra Civil Española, y como resultado de los conflictos bélicos posteriores, muchos niños quedaron huérfanos y sin protección, por lo cual, en 1937, se fundó en Madrid el Consejo Nacional de la Infancia Evacuada, patrocinado por sindicatos franceses, belgas, holandeses, suecos e ingleses, cuya finalidad era buscar refugio para estos niños en otros países. Paralelamente a este Consejo, y con la intermediación de la representación mexicana en España y de varios funcionarios y organizaciones mexicanas, encabezados por Doña Amalia Solórzano de Cárdenas, esposa del entonces Presidente mexicano Lázaro Cárdenas del Río, organizaron la salida de cerca de 500 niños españoles con destino a México, lo cual se logró a través del Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español, creado a instancia y patrocinio de la Sra. Solórzano y de acuerdo a las gestiones iniciadas por el comité Iberoamericano con sede en Barcelona.

⁸⁴ Idem, p. 31.

⁸⁵ Idem, p. 33.

⁸⁶ Ansó, Mariano, *Yo fui ministro de Negrin*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, p. 257

Fue así como en junio de 1937, abordo del vapor *Mexique*, llegaron a México 456 niños españoles como primer contingente de un gran número que arribaría a esta tierra posteriormente.

Los niños recién llegados fueron instalados en la Escuela Industrial España-México, en Morelia, Michoacán, por lo que más tarde recibirían el sobre nombre de *los niños de Morelia*.

A este respecto, el Presidente Cárdenas escribió en sus apuntes: *"La traída a México de los niños españoles huérfanos, no fue iniciativa del suscrito. A orgullo lo tendría si hubiere partido del Ejecutivo; esta noble idea fue de un grupo de damas mexicanas que entiende como debe hacerse patria y que consideraron que el esfuerzo que debería hacer México para aliviar la situación de millares de huérfanos no debía detenerse ante las dificultades que se presentasen. El Gobierno Federal, interpretando la trascendencia humanitaria de esta idea, la apoyó y alojó a 500 niños que han venido a convivir con niños mexicanos, también huérfanos, en las escuelas que se instalaron en Morelia"*.⁸⁷

Como resultado de este primer acontecimiento, el gobierno mexicano, apoyado por diversas organizaciones, y en coordinación con la Embajada de México en Madrid, ante la cual cerca de mil españoles habían solicitado refugio, se dio a la tarea de organizar y proporcionar los medios necesarios para lograr la salida del territorio español de otro contingente de refugiados, principalmente intelectuales, artistas, científicos, etc., que coadyuvaran con la vida intelectual mexicana. Cabe señalar que además, esta decisión del gobierno mexicano era acorde con la política de población del Presidente Cárdenas, establecida en su plan sexenal.

⁸⁷ Cárdenas del Río, Lázaro, *Obras. Apuntes 1937*, Nueva Biblioteca Mexicana, UNAM, México, 1972. p. 369.

Fue así como en julio de 1938, a través de un decreto presidencial, surgió lo que se llamó *La Casa de España en México* la cual el 18 de Septiembre de 1940 se transformó en lo que ahora es el *Colegio de México*, mismo que estuvo al cuidado de un patronato que presidieron diversos personajes de la cultura, la ciencia, las artes y la política mexicana, vinculado a las Instituciones de Enseñanza Superior del país. Gracias a esta acción gubernamental, México tuvo la oportunidad de aprovechar los invariables conocimientos y habilidades de destacados personajes españoles, que pertenecían al mundo académico y cultural español, muchos de ellos formados en los dos centros de cultura más importantes de España: Madrid y Barcelona, lo que sirvió al desarrollo de la también creciente vida intelectual y académica en México.⁸⁸

De mayo a junio de 1939, fueron transportados a México 5781 refugiados españoles por vía marítima, los cuales, salvo científicos e intelectuales, eran gente común, que se estableció, principalmente en la ciudad de México, y se apoderaron prácticamente de algunas zonas de la misma, abriendo una serie de negocios y establecimientos, cafés y restaurantes, en una ciudad con apenas un millón y medio de habitantes.

Al estallar la segunda Guerra Mundial, todo el personal diplomático adscrito a las legaciones mexicanas en Noruega, Alemania, Holanda, Bélgica y otros países involucrados en la contienda, se concentró en París. Desde ahí, varios de ellos unieron esfuerzos para auxiliar a los crecientes grupos de refugiados.⁸⁹

⁸⁸ De León Portilla, Ascención H. "Una gama de encuentros y presencias", en *El Exilio español y la UNAM*, UNAM, México, 1987, pp. 20 y 21.

⁸⁹ Maldonado, Víctor Alfonso. op. cit. p. 113.

Las autoridades consulares se dieron a la tarea de otorgar protección y asilo a quienes más lo requerían, y otorgaron documentos provisionales con el nombre de la persona en cuestión y la constancia de que el consulado había admitido su solicitud de visa para trasladarse a México, además de distribuir vales de comida y pago de pensiones hoteleras, con ayuda médica a quien lo requería durante el traslado a México.

Durante 4 años se continuó con el envío de refugiados a México, Venezuela, República Dominicana, Puerto Rico, Nicaragua, Chile, Argentina, EUA, Canadá, Cuba y prácticamente a toda América.

Muchos de los recién llegados a México participaron en la elaboración de nuevos centros de estudio y en la ampliación de los ya existentes, en la edición de revistas especializadas, en la fundación de instituciones, en la impartición de cátedras y cursos en las principales casas de estudio, así como en la vida profesional y social de México.

Seis ex-rectores de Universidades españolas encontraron acomodo en la Universidad Nacional: José Giral, Blas Cabrera y José Gaos de la Universidad de Madrid, Jaime Serra Hunter y Pedro Bosch Gimpera, de la de Barcelona y José Puche de la Universidad de Valencia.⁹⁰

De entre las grandes personalidades españolas que llegaron a México con el exilio cabe destacar al poeta León Felipe Camino, al escritor José Moreno Villa, al literato Enrique Díez Canedo, a los economistas Manuel Sánchez Sarto, Ramón Ramírez y Antonio Sacristán, a los médicos José Puche, Isaac Costero y Augusto Fernández Guardiola, a los historiadores, Rafael Altamira, Ramón Iglesias y Pedro Carrasco, y a los antropólogos Juan Comas y Pedro Bosch-Gimpera, los químicos

⁹⁰ De León Portilla, Ascención H., op. cit., p. 23.

Fernando Orozco y el Doctor Antonio Medinaveitia, a los filósofos como José Gaos, José María Gallegos Rocafull y Eduardo Nicol, y al sociólogo José Medina Echavarría, quien fundó el centro de Estudios Sociales del Colegio de México.

Mención especial merecen los grandes juristas españoles que contribuyeron al desarrollo de la ciencia jurídica mexicana, quienes, a decir de Héctor Fix Zamudio,⁹¹ ejercieron una vigorosa influencia en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, por la transformación que significó el establecimiento del profesorado de carrera, la creación de seminarios y un ensayo de teoría académica.

En sus actividades académicas en México, los juristas españoles publicaron numerosos libros y artículos de diversas disciplinas jurídicas que tuvieron gran influencia en la doctrina mexicana.

En el sector de las ciencias penales, los conocidos profesores Constancio Bernaldo de Quiróz, Mariano Ruiz Funes y Mariano Jiménez Huerta, realizaron estudios de gran trascendencia⁹². En el derecho mercantil destacó Joaquín Rodríguez y Rodríguez, cuyas ideas influyeron en la elaboración de la Ley de Quiebras expedida en 1942.

En el Derecho Procesal y el Derecho Civil sobresalió Rafael de Pina Milán y en Derecho Romano Wenceslao Roces.

⁹¹ Fix Zamudio, Héctor, "Los Juristas Españoles Exiliados y la Ciencia Jurídica Mexicana", en *El exilio español y la UNAM*, op. cit., p. 51.

⁹² *Idem*, p. 53.

Las dos grandes figuras de la ciencia jurídica que realizaron una labor excepcional, son Luis Recaséns Siches y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, el primero en el campo de la filosofía y sociología jurídica, y el segundo como eminente cultivador de la Teoría General del Proceso y del Derecho Procesal.

Son autores de dos obras que hasta la fecha sirven de base para el estudio del Derecho, como son "*Vida Humana, sociedad y derechos*", de Luis Recaséns Siches y "*Proceso, autocomposición y autodefensa*" de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo; además de múltiples obras; lo anterior sin restar mérito a sus grandes aportaciones académicas como docentes.⁹³

Podemos resumir, según el propio maestro Fix Zamudio,⁹⁴ en tres las principales aportaciones de los juristas españoles a la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia:

- a) La creación de profesorado de carrera.
- b) La introducción de los primeros seminarios como centros de estudio especializado.
- c) El establecimiento de estudios de posgrado en materia jurídica.

En el campo de la Investigación también fue importante la intervención de los exiliados españoles, si se toma en cuenta que el Instituto de Derecho Comparado, ahora Instituto de Investigaciones Jurídicas, fue fundado a iniciativa del jurisconsulto español Felipe Sánchez Román el 7 de mayo de 1940, cuya base docente eran los profesores españoles, quienes coadyuvaron a divulgar las ideas de los más insignes juristas

⁹³ Idem, p. 54 y 55.

⁹⁴ Idem, p. 57.

Europeos como Hans Kelsen, Giorgio del Vecchio, Piero Calamandrei, Francesco Carnelutti y Gustavo Radbruch, entre otros.

Con la colaboración de los profesores españoles se enriqueció considerablemente la doctrina y la enseñanza así como la investigación en todas las ramas del conocimiento humano, con un significativo aumento en la creación de institutos y colegios, en la publicación de libros artículos y revistas, tanto de los mismos exiliados como de mexicanos, lo que se tradujo en un incremento en el nivel educativo, científico y cultural en todo el país.

A la caída del régimen franquista, muchos de los refugiados españoles lograron retornar a su patria, y muchos más decidieron permanecer en México, donde habían ya echado raíces y contaban con una familia, un empleo, empresa o industria.

En total, un número aproximado de 22 mil españoles fueron los que buscaron refugio en México,⁹⁵ y la mayoría se adaptó a las condiciones del medio mexicano.

El exilio español contribuyó en gran medida a aliviar las relaciones decadentes entre México y España.

E) Refugiados latinoamericanos.

A decir de Jesús Rodríguez y Rodríguez,⁹⁶ durante las tres últimas décadas del presente siglo, el problema de los refugiados que han buscado seguridad y protección en México, además de haberse latinoamericanizado, se ha masificado, y ha alcanzado dimensiones cuantitativas sin precedente. En dicho período podemos señalar tres grandes corrientes de refugiados, distinguidos entre sí por su área geográfica de

⁹⁵ Maldonado, Víctor Alfonso op. cit., p. 141.

⁹⁶ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Situación Jurídica de los Asilados y Refugiados Centroamericanos en México", en *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, Tomo V, p. 1223.

procedencia. Tales corrientes han sido: una caribeña, otra sudamericana y una más centroamericana.

En los años sesenta, México recibió a numerosos cubanos que salieron de la isla, por ser opositores al régimen de Fulgencio Batista, y, después, por no estar de acuerdo con el régimen de Fidel Castro. El movimiento cubano provocó la salida de miles de personas, quienes encontraron refugio principalmente en Estados Unidos, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México.

Así mismo, buen número de haitianos se refugiaron en México al huir de su país por la represión del gobierno de Francois Duvalier; igualmente, aunque en número más reducido, el país recibió a algunos dominicanos que huían después de la caída de Juan Bosh.

En la década de los setenta, México recibió a miles de sudamericanos que escapaban de la persecución política, cuando los regímenes constitucionales de sus respectivos países fueron abatidos mediante golpes de Estado perpetrados por fuerzas armadas, que se convirtieron en dictaduras militares. Tales fueron los casos de los acontecimientos ocurridos en Bolivia en 1972, en Chile y Uruguay en 1973 y en Argentina en 1976.

El golpe de Estado de Pinochet en septiembre de 1973, provocó una secuela de refugiados chilenos, y de otros sudamericanos que habían a su vez encontrado refugio en Chile, huyendo de las dictaduras de Bolivia y Uruguay. Al momento de la caída de Salvador Allende se calculaba que había en Chile mas de 15 mil latinoamericanos.⁹⁷

⁹⁷ ACNUR, *Recopilación de Instrumentos Internacionales relativos al asilo y a los refugiados*, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra, Suiza, 1984, p. 87.

Casi simultáneamente al golpe de Estado chileno se daba uno en Uruguay, que provocó la salida de miles de personas, principalmente intelectuales, científicos y técnicos especializados, los cuales encontraron refugio en Argentina, Venezuela, Panamá, México, Estados Unidos y Canadá.

Por otra parte, a la llegada de los militares al poder en Argentina en 1976, muchas personas, opositoras a dicho régimen, también se vieron en la necesidad de abandonar su país.

Según cifras del ACNUR, entre diciembre de 1973 y diciembre de 1974, había 11 mil 299 personas reconocidas bajo su mandato, procedentes de América Latina, de los cuales en 84.5% eran chilenos, 11% uruguayos, 2.2% bolivianos y 1.3% argentinos, mismos que habían encontrado refugio en Canadá, Estados Unidos, México, Panamá, Cuba y algunos países Europeos.⁹⁸

Cabe señalar, sin embargo, que el número total de refugiados sudamericanos que llegaron a México con esta corriente, fue relativamente reducido, además de que su presencia disminuyó debido al restablecimiento de los regimenes constitucionales en sus países.⁹⁹

Por lo que hace al éxodo centroamericano, los primeros en llegar a México, en forma numerosa, fueron los nicaragüenses (1978-79), a consecuencia de la dictadura de Anastasio Somoza, 800 de los cuales fueron reconocidos como refugiados, igualmente, muchos salieron por la constante guerrilla entre el régimen establecido y los llamados sandinistas. La diáspora nicaragüense arrojó cerca de 50 mil refugiados.¹⁰⁰

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 1224.

¹⁰⁰ ACNUR, *Reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Asamblea General, XXXIV sesión, Naciones Unidas, Nueva York, 1979, número 161.

Después de los nicaragüenses vino el desplazamiento de los salvadoreños, quienes representaban una de las más grandes movilizaciones conocidas hasta el momento, con más de 250 mil personas a inicios de la década de los ochenta.

El proceso de refugio salvadoreño se inició en 1978, pero es en 1980 cuando se masifica, producto de las prácticas contrainsurgentes y la militarización de las áreas rurales. La situación de El Salvador, a partir de 1979, cuando entró en crisis el gobierno y se recrudeció la lucha de los distintos grupos guerrilleros, produjo un impresionante movimiento de refugiados, de origen campesino, principalmente a Honduras.¹⁰¹

Como resultado de una crisis de estructuras sociales y políticas, surge un descontento de amplios sectores de la sociedad salvadoreña, lo cual, aunado a diversas tensiones sociales, produjo el surgimiento de la lucha armada entre el gobierno y grupos opositores o guerrilla.

Según la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica¹⁰² (CODEHUCA), la incapacidad de los regímenes para formular alternativas, los llevó a asumir una actitud de resistencia a los cambios políticos, económicos y sociales indispensables para superar la crisis de la sociedad, caracterizada su política por grandes campañas de exterminio de población y la destrucción de comunidades rurales en El Salvador y Guatemala, vistas como fuentes generadoras de guerrilleros, lo que provocó el éxodo de miles de personas dentro y fuera del país. Se trataba de migraciones de comunidades enteras producto de los conflictos armados internos y prácticas conocidas como "tierra arrasada", lo que provocó la destrucción de

¹⁰¹ Valladares Lanza, Leo, "La repatriación voluntaria: Posible solución para los refugiados en Honduras", en *La protección de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1983, p. 313.

¹⁰² Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), *Los Horizontes del Éxodo*, CODEHUCA, Costa Rica, 1994, p. 18.

aldeas enteras y el genocidio para destruir las bases de apoyo de los movimientos revolucionarios.¹⁰³

El gobierno salvadoreño consideró que estos movimientos revolucionarios amenazaban la seguridad nacional, y para enfrentarlos diseñó una política contrainsurgente. En sus operativos enviaban columnas de infantería a que recorrieran los departamentos rurales, que al ser los más desfavorecidos económica y socialmente, simpatizaban con la lucha armada, y con apoyo aéreo atacaban dichas comunidades, lo que originó la muerte de cerca de 75 mil personas, más de 10 mil desaparecidos y casi 500 mil desplazados. Cerca 250 mil personas buscaron refugio en otros países, principalmente en Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos.¹⁰⁴

Fue hasta finales de la década de los ochenta cuando comenzaron las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla salvadoreña. En enero de 1991 en la ciudad de México se firmaron los Acuerdos de Paz en los que se abordaba el problema del retorno y se establecieron los procedimientos para la legalización de tierras para los retornados y la desmilitarización de las zonas ocupadas, con lo cual se logró el retorno y la reintegración de cerca de 32 mil refugiados salvadoreños.¹⁰⁵

En Guatemala, a partir de 1979, se dio un proceso similar al que ocurrió en El Salvador. Existía una gran desigualdad de clases sociales, el 70% de la tierra cultivable pertenecía a poco más del 2% de la población, mientras alrededor del 15% era compartida por 85% de pequeños agricultores indígenas en su mayoría, lo que ocasionaba que muchos se quedaran sin tierra, obligados a trabajar para los terratenientes, con una mano de obra a precios muy baratos.

¹⁰³ Idem, p. 19.

¹⁰⁴ Schrading, Roger, "El movimiento de repoblación en El Salvador", en CODEHUCA, *Los Horizontes del Éxodo*, op. cit., p. 20.

¹⁰⁵ ACNUR, *La situación de los Refugiados en el Mundo*. Editorial Alianza, primera edición, Madrid 1995, p. 72.

Entre 1960 y 1970, varios movimientos radicales expresaron su inconformidad por las injusticias del campo, pero fue a finales de los setenta cuando estas demandas tuvieron su mayor auge, en virtud de que la situación se había agravado por la crisis social, económica y política que asotaba al gobierno guatemalteco, lo que provocó, al igual que en El Salvador, el descontento de gran parte de la población, y el surgimiento de movimientos insurgentes que demandaban el cambio a través de las armas, lo que produjo una guerra entre la guerrilla y el gobierno.

La política gubernamental también fue en este caso de contrainsurgencia, y desplegó al ejército a las zonas rurales, consideradas como caldo de cultivo de guerrilleros, para arrasar con comunidades enteras, cuya población se vio en la necesidad de abandonar sus lugares de origen y trasladarse a otros. Muchos cruzaron las fronteras y llegaron al estado mexicano de Chiapas.

La política contrainsurgente en Guatemala provocó el éxodo violento de una gran parte de la población rural, más de un millón de desplazados, 200 mil refugiados, cerca de 400 aldeas destruidas, 75 mil muertos y más de 40 mil desaparecidos, a través del principio de "tierra arrasada", por lo cual el proceso migratorio se masificó.¹⁰⁶

Las rutas de refugio fueron principalmente Honduras, Nicaragua y México a donde, según cifras de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica, arribaron cerca de 50 mil refugiados reconocidos y entre 100 mil y 150 mil no reconocidos, mismos que se establecieron en las regiones fronterizas del sur.¹⁰⁷

¹⁰⁶ CODEHUCA, op. cit., p. 20

¹⁰⁷ *Idem*, p. 23.

Los refugiados Guatemaltecos provenían de lugares del altiplano noroccidental del país, principalmente de los departamentos de Huehuetenango, de el Quiché, de San Marcos y de Alta Verapaz, con una población preponderantemente indígena.¹⁰⁸

Desde que los guatemaltecos llegaron a México empezaron a recibir ayuda por parte de algunas organizaciones Internacionales como es el caso de CARITAS, de CEDEN (Coalición de Grupos Evangélicos), del ACNUR, así como de la Iglesia y de organizaciones humanitarias, con la cooperación del gobierno mexicano, ubicándolos en campamentos provisionales en el estado de Chiapas y posteriormente trasladados a campamentos creados para tal efecto en los estados de Campeche y Quintana Roo, tales como el *Maya Tecum*, *Quetzal Edzná*, *los Lirios* y *Maya Balam*, alejados de esta manera de la frontera con su país, en virtud de que el ejército guatemalteco había efectuado algunas incursiones a territorio nacional en busca de guerrilleros, y atacó incluso un campamento en 1983.¹⁰⁹

La política adoptada por el gobierno mexicano hacia los refugiados guatemaltecos buscó, principalmente, aliviar el problema inmediato de estos grupos, sin dar soluciones permanentes, mismas que fueron tomadas en cuenta con posterioridad.

Ante esta difícil situación, el gobierno mexicano creó por decreto presidencial del 22 de julio de 1980 la *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados* (COMAR), compuesta por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social por ser estas instituciones gubernamentales las que más relación tenían con los refugiados.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Idem, p. 32.

A través de la COMAR se brindó atención inmediata a los recién llegados y se les dotó de albergues, servicios médicos, alimentación, reubicación y documentación migratoria.¹¹⁰

En 1986, con la formación de un gobierno civil en Guatemala, que abrió espacios políticos para los movimientos sociales, la comunidad de refugiados demandó su retorno en condiciones de dignidad y seguridad. En 1987 dichas comunidades formaron la Comisión Permanente de Refugiados Guatemaltecos como representante de los refugiados en las negociaciones con el gobierno guatemalteco para el retorno, mismas que culminaron en 1992 con la firma de un documento que contenía los aspectos más importantes sobre el regreso, dentro de los cuales destacan: reconocer la decisión voluntaria del retorno; reconocimiento de los derechos de libre asociación y organización, acompañamiento del retorno; libre locomoción dentro del país; derecho a la vida y la integridad personal; acceso a la tierra, entre otros.¹¹¹

El proceso de retorno se inició en el mes de enero de 1993 con la llegada del primer grupo de 2,490 refugiados al departamento del Quiché, y formaron lo que se conoció como la comunidad *Victoria 20 de enero*, por ser esa la fecha del retorno. Se estimaba que para ese año regresarían cerca de 8 mil personas, pero el proceso se interrumpió por el golpe de Estado del 25 de mayo de 1993, y se reanudó hasta 1995, aunque enfrentó, como uno de sus principales obstáculos, la militarización de las áreas rurales de Guatemala.

El 29 de diciembre de 1996 se firmaron los acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la guerrilla, gracias al impulso y respaldo de la comunidad internacional, con

¹¹⁰ Frías S., Yolanda, "Los Instrumentos de Protección Internacional a los Refugiados y el Régimen Jurídico Vigente en México", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit. p. 140.

¹¹¹ CODEHUCA, op. cit., pp. 72 y 73.

lo que a la fecha se ha logrado la repatriación de todos aquellos refugiados que manifestaron su intención de regresar, igualmente muchos fueron asimilados al medio nacional obteniendo de parte del gobierno mexicano, su documentación migratoria adecuada (FM3 y FM2) para la realización de actividades que permitan su manutención y la de sus familias o incluso su naturalización como mexicanos.

CAPÍTULO II. NATURALEZA Y DEFINICIÓN DE LOS REFUGIADOS.

1.- Naturaleza jurídica de los refugiados.

A) Los refugiados como emigrantes.

Según Louis Dollot,¹ emigrar significa adoptar, temporal o definitivamente, un país o un clima nuevos, y no sólo el hombre emigra, pero de todas las corrientes migratorias, las humanas, con todas sus consecuencias políticas, económicas y morales son las más importantes, complejas y originales.

A decir del mismo autor,² las causas de las migraciones pueden clasificarse en naturales, que en épocas remotas obligaron al hombre a movilizarse para buscar su subsistencia; de orden social, que orillan al hombre a emigrar por persecuciones políticas, religiosas o raciales; y económicas que a últimas fechas se han hecho comunes en un mundo en que las desigualdades están aumentando, donde la población se está expandiendo mucho más rápido que las oportunidades laborales, donde se libran y han librado cada vez más guerras civiles y donde las violaciones a los derechos humanos son todavía frecuentes. La reciente expansión de la red global de comunicaciones ha causado un profundo efecto sobre la conciencia de las sociedades menos prósperas del mundo. Los horizontes se han ampliado, las expectativas han aumentado y las diferencias culturales han disminuido. Igualmente las mejoras en los transportes de masas también han tenido un impacto determinante en la magnitud, alcance y dirección de las migraciones humanas.³

Durante los 30 años de auge económico que siguieron a la segunda guerra mundial, los Estados industrializados de Norteamérica, Europa y Oceanía necesitaban mano de obra adicional y reclutaban activamente a inmigrantes y trabajadores "invitados"

¹ Dollot, Louis, op. cit. p. 5.

² idem, p. 6.

³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit. p. 192.

de regiones como el norte de África, el sur de Europa y el Caribe. En la primera parte de este período también admitían a gran número de extranjeros a través de programas de reasentamiento de refugiados, la mayoría de los cuales provenían de zonas de Europa del este que habían caído bajo el control comunista. Durante las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de los Estados industrializados detuvieron el reclutamiento de emigrantes, introdujeron leyes migratorias cada vez más restrictivas y en algunos casos obligaron a los trabajadores a volver a sus casas. Precisamente al mismo tiempo las presiones para la emigración en los países más pobres del mundo habían aumentado considerablemente, debido al estancamiento económico, crecimiento demográfico, creciente desempleo, violencia social e inestabilidad política, además de la expansión de las comunicaciones y los transportes de masas.⁴

La cambiante naturaleza de la migración internacional ha enfrentado a la comunidad internacional con un triple reto: administrar los movimientos de población de un modo que defienda los derechos humanos y los principios humanitarios, particularmente la institución del refugio; proteger los legítimos intereses de los países y comunidades que están afectadas por estos flujos de población y eliminar o reducir las presiones que impulsan a tantas personas a buscar un futuro más seguro o próspero más allá de las fronteras de su país.⁵

El número de personas que viven fuera de su país parece haber aumentado de unos 75 millones en 1965 a una cifra de al menos 120 millones actualmente, por lo que el asunto de la migración internacional ha pasado a ser prioritario en la agenda política en todas partes del mundo. La población refugiada del mundo ha aumentado sustancialmente a lo largo de los 30 últimos años, de menos de 2 millones en 1965 a 15

⁴ Idem, p. 195.

⁵ Idem, p. 187.

millones en la actualidad. El movimiento de personas, por lo tanto, se ha convertido en un fenómeno verdaderamente mundial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sugiere que actualmente hay más de 100 países que pueden clasificarse como países de gran migración; y al rededor de una cuarta parte de esos países genera y también recibe un número importante de emigrantes, lo que ha acabado con la antigua distinción entre países de emigración, inmigración y tránsito.⁶

Por lo que hace a los refugiados, es decir a aquellos individuos, familias y comunidades que deciden dejar su país y buscar protección en otro lugar, habitualmente lo hacen porque sienten que no tienen otra opción, y se convierten en emigrantes y simultáneamente en extranjeros, es decir, personas físicas que no reúnen los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerados como nacionales. Como extranjeros se ven inmersos en una esfera jurídica conformada por derechos y obligaciones producto de normas internas e internacionales, dicha esfera jurídica comprende lo que la doctrina ha llamado "condición jurídica de los extranjeros", misma que también genera derechos y deberes para el Estado receptor.

Si por algo se caracteriza el refugiado es por la no pertenencia a la nacionalidad del Estado al que quiere acogerse, a decir de Diego López Garrido,⁷ la situación del refugiado es similar a la de cualquier extranjero y sufre, por tanto, la misma ausencia de derechos; la situación en que se encuentra aquel que huye de un Estado que no lo protege es tan grave que demanda urgentemente que otra autoridad le acoja y le proteja jurídicamente.

⁶ Idem, pp. 188 y 189.

⁷ López Garrido, Diego, op. cit., p. 15.

Con frecuencia los refugiados representan grupos muy numerosos que simultáneamente o de modo continuado buscan protección en el extranjero, preferentemente en países vecinos; se trata de personas de todos los estratos sociales, que normalmente carecen de recursos económicos y de contactos en el extranjero, e incluso de especialización profesional o habilidad técnica. Como aspecto común, estas personas tienen el temor fundado de perder su vida o su libertad, por lo cual tratan de escapar del peligro actual o potencial moviéndose a otro país.⁸

Identificado con su grupo social o su comunidad, el individuo teme con fundamento la persecución que atente contra su vida o libertad, o trata de eludir las circunstancias de extrema inseguridad que ponen en peligro su integridad personal, aún al margen de cualquier participación en conflictos violentos.⁹

A veces a los refugiados se incorporan personas que aprovechan la oportunidad para escapar de la pobreza y del desempleo, lo que hace necesario distinguir entre aquellas personas que emigran por motivos económicos y los verdaderos refugiados, aunque la distinción no resulta fácil ya que en ocasiones las personas que han salido de sus países por cuestiones económicas no pueden regresar a ellos por algún conflicto interno, sin que directamente se vea afectada su vida o su seguridad, igualmente sucede en los países en donde existe violencia generalizada, sobrepoblación, crisis económicas, y niveles de vida en declive, lo que produce que muchas personas se vean en la necesidad de abandonarlos a fin de salvaguardar su integridad tanto física como económica, Por lo tanto los refugiados se encuentran inmersos en un complejo fenómeno

⁸ Galindo Pohl, Reynaldo, "Refugio y asilo en la teoría y en la práctica política y jurídica", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., pp. 155 y 156

⁹ Idem, p. 157.

migratorio en el que factores políticos, económicos, étnicos y de derechos humanos se combinan y conducen a los movimientos de población.¹⁰

De lo anterior surge la necesidad de determinar quien puede verdaderamente ser considerado como refugiado. La legislación internacional establece una clara distinción entre refugiados, que tienen derecho a la protección internacional, y otros migrantes, quienes deben gozar de la protección de sus gobiernos, la distinción radica en el hecho de que exista ausencia de protección jurídica por parte del gobierno de su país, los refugiados se caracterizan por un temor bien fundado de persecución y porque su Estado no salvaguarda sus derechos humanos.¹¹

B) Los refugiados como titulares de derechos humanos.

A decir del ACNUR, "*las violaciones de derechos humanos de hoy son los movimientos de refugiados de mañana*".¹² Aunque la mayoría de los principales desplazamientos de población de la presente década ha tenido lugar en el contexto de conflictos armados, las causas inmediatas de huida se encuentran casi invariablemente en violaciones de derechos humanos, que ya se han producido o que se prevén. Cuando los refugiados abandonan sus hogares, su comunidad, su país, lo hacen porque tienen miedo de que los asesinen, torturen, violen, encarcelen, esclavicen, roben o priven de alimentos.¹³

La cuestión de los derechos humanos se encuentra indisolublemente unida al desplazamiento humano, ya que las violaciones a los derechos humanos son la más grave causa de desplazamientos masivos de población.

¹⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, pp. 199 y 200.

¹¹ *Idem*, p. 230.

¹² *Idem*, p. 57.

¹³ *Idem*.

Según Diego López Garrido,¹⁴ desde el comienzo de este siglo, ha existido un movimiento que intenta establecer unos mínimos derechos del extranjero, independientemente de su condición de refugiado, tales como el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a no ser reclusos a esclavitud, a no ser torturados, a no sufrir tratamientos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, a una vida privada, a la libertad de pensamiento, de comunicación, de religión y al reconocimiento de la personalidad o capacidad jurídica.

Respecto de los Derechos Humanos, los Estados tienen una sola posibilidad: adherirse a ellos en los términos que prescriben los instrumentos internacionales, ya que incluso el desentendimiento significa quebrantar el orden jurídico por omisión. Tanto el gobierno como la sociedad civil quedan sometidos a ellos de modo determinante, por una única razón: son derechos intrínsecos de la persona humana y todo ser humano es persona, sea o no refugiado.¹⁵

Según el maestro Arellano García,¹⁶ *“conforme a las normas actuales del Derecho de gentes, es decir, del Derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional”*; es decir, derechos inherentes a la persona humana, independientemente de su condición de extranjero e incluso de su condición de refugiado.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, todos los seres humanos tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Tienen derecho a no ser sometidos a tortura, esclavitud o exilio arbitrario, así como el

¹⁴ López Garrido, Diego, op. cit. p. 14.

¹⁵ Galindo Pohl, Reynaldo, op. cit., p. 181.

¹⁶ Arellano García, Carlos, op. cit. p. 384.

derecho a la propiedad privada, a moverse libremente dentro de los límites de su país y a ser protegidos contra interferencia arbitraria en su privacidad y vida familiar, además del derecho de toda persona a solicitar asilo en caso de persecución.¹⁷

Igualmente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁸ establece, dentro de los principales derechos:

- derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (art. 1)
- derecho a la igualdad jurídica (art. 2)
- derecho a la libertad religiosa (art. 3)
- derecho a la libertad de opinión, de expresión, de investigación y difusión (art. 4)
- derecho a la honra, reputación personal y a la vida privada y familiar (art. 5)
- derecho de residencia y tránsito (art. 8)
- derecho a la educación (art. 12)
- derecho al trabajo (art. 14)
- derecho a la personalidad jurídica y al reconocimiento de los derechos civiles (art. 17)
- derecho a la propiedad (art. 23)
- **derecho de pedir asilo (art. 27)**

Francisco Galindo-Vélez¹⁹ señala que del análisis de los principales documentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, se desprende un común de derechos que no son susceptibles de suspenderse bajo ninguna circunstancia, tales derechos son:

¹⁷ Artículos 3, 4, 5, 12, 14 y 17, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 217 A (XXX) el 10 de diciembre de 1948. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, Tomo I, Talleres Gráficos Trejo Hermanos Suc. S.A., Costa Rica, 1992, pp. 13 a 19.

¹⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales*, op. cit., pp. 117 a 123.

¹⁹ Galindo-Vélez, Francisco, "Sumario del derecho de los refugiados", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., pp. XXI y XXII.

- derecho a la vida.
- derecho a no ser objeto de tortura ni trato o castigo cruel e inhumano.
- derecho a no ser sometido a esclavitud.
- derecho al nombre.
- derecho a la nacionalidad
- derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no eran delictivos
- derecho a la libertad de pensamiento
- derecho a la personalidad jurídica
- derecho al justo proceso legal
- derechos de los niños y de protección a la familia.
- **derecho de solicitar asilo en caso de persecución.**

El derecho de las personas a permanecer con seguridad en su propio país depende esencialmente del desarrollo en el más amplio sentido de la palabra. No simplemente el desarrollo que se puede medir en términos de crecimiento económico, sino la clase de desarrollo que permite a las personas materializar su potencial humano, conservar el respeto a sí mismas, disfrutar de seguridad personal, satisfacer sus necesidades materiales, participar en las decisiones que afectan a su vida y ser gobernadas de manera justa, bajo el imperio de la ley.²⁰ La estabilidad de la población de un país depende de la capacidad del Estado para proteger sus derechos humanos.²¹

De lo anterior se desprende que el refugio, contemplado como derecho de asilo en términos genéricos (cuya distinción haremos en su oportunidad), se encuentra

²⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, p. 240.

²¹ *Idem.* p. 71.

establecido en los principales documentos relativos a derechos humanos, y es como tal, un derecho intrínseco a la persona humana.

Anteriormente los derechos humanos eran considerados exclusivamente como asuntos propios de la jurisdicción interna de los Estados. Ahora los derechos humanos son una preocupación legítima de la comunidad internacional y se acepta generalmente que las violaciones y los abusos de tales derechos están en la raíz de las grandes corrientes de refugiados y de personas desplazadas. Casi siempre, la mejor medicina para prevenir los conflictos, las masa de refugiados y los desastres humanitarios radica en la protección de los derechos humanos.²²

Para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados el problema de los refugiados es un problema de derechos humanos;²³ los refugiados se caracterizan por un temor bien fundado de persecución y porque su Estado no salvaguarda sus derechos humanos, por lo que los Estados en los que buscan protección tienen la obligación, que han asumido libremente, de proporcionarles la protección que necesitan.

Los derechos humanos y los temas relativos a los refugiados están ligados íntimamente, porque, como hemos mencionado, las violaciones de los derechos humanos son, en la mayor parte de los casos, la causa básica de las corrientes de refugiados, y además porque los refugiados son titulares permanentes de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento y circunstancia, y si el Estado del cual son nacionales no lo hace (razón por la cual se ven obligados a exiliarse), es obligación de la

²² Ayala Lasso, José, "Mensaje del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Gobierno de Costa Rica, Editorial Imprenta Nacional, Costa Rica 1995, pp. 444 y 446.

²³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., p. 230.

comunidad internacional salvaguardar dichos derechos y proporcionarles lo necesario para salvaguardar su dignidad humana²⁴

Según Jorge Santiesteban²⁵, existe un conjunto de normas mínimas que a nivel internacional se consideran indispensables para lograr un tratamiento humanitario de quienes se vieron forzados a buscar refugio. En su mayoría dichas normas están contenidas en la Conclusión N° 22 (XXXII) aprobada por el Comité Ejecutivo del ACNUR sobre Protección de las Personas que buscan Asilo en Situaciones de Afluencia a Gran Escala y constituyen un régimen legal mínimo a aplicarse durante el refugio. Tales normas mínimas abarcan los siguientes aspectos:

- **La libertad de movimiento:** el refugio no debe ir necesariamente acompañado de restricciones a la libertad de movimiento que no sean estrictamente necesarias en interés de la salud y orden públicos y de la propia seguridad de los refugiados, y debe evitarse la amenaza de la devolución o eventuales incursiones militares. Este principio generalmente es vulnerado en los campamentos de refugiados en donde se ven confinados, y se impide la salida y el libre tránsito de los mismos.
- **Acceso a la asistencia y la satisfacción de necesidades vitales:** la posibilidad de que los refugiados reciban la asistencia material necesaria (alimentación, vivienda, servicios sanitarios y de salud) no deben ser objeto de limitaciones ni restricciones.
- **Acceso a las instancias administrativas y a los tribunales del país de refugio:** la admisión de refugiados debe implicar el reconocimiento de tales personas como sujetos titulares de derechos y obligaciones ante la ley, acceso a la

²⁴ Fernández de Córdoba, Marcelo, "Poblaciones indígenas en América Latina", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., pp. 405 y 406.

²⁵ Santiesteban, Jorge, *La protección Internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., pp. 61 y 66.

administración y a los órganos de justicia del país de refugio. El refugiado debe tener una condición que lo haga sujeto de derechos y obligaciones ante las leyes del país de refugio, con acceso directo a los tribunales nacionales, lo cual resulta indispensable para los casos de registros de estado civil (nacimientos, fallecimientos y matrimonios) y a la administración de justicia en condiciones similares a las de los nacionales del país donde se encuentra.

- Debe garantizarse a los refugiados la recepción y envío de correspondencia, lo cual constituye un asunto importante durante el exilio forzado, ya que muchas veces es la única vía para comunicarse con sus familiares.
- Debe garantizarse la protección a la familia y a los menores refugiados, a través de facilitar los servicios de ayuda para reunificar familias desintegradas, respetar la unidad de las que llegaron juntas y brindar los medios necesarios para la localización de familiares cuyo destino se desconoce.
- Acceso a niveles mínimos de educación, trabajo, servicios sociales y fuentes de subsistencia, ya que existe la presencia de gran cantidad de niños y personas en edad productiva entre los refugiados.
- Tratamiento humanitario: es preciso tratar a los refugiados como personas cuya condición requiere solidaridad y comprensión, por lo que no se les debe someter a tratos crueles o inhumanos. En el mismo sentido debe excluirse cualquier forma de discriminación.
- Derecho de que se les brinden soluciones duraderas que pongan fin al refugio, tales como la repatriación voluntaria, la asimilación al país de refugio o el reasentamiento en un tercer país.

César Sepúlveda también coincide en señalar que, además de la asistencia material, médica y de alojamiento, los refugiados deben gozar, como seres humanos, de

los derechos individuales básicos que no se les pueden regatear como el de la vida, el de la personalidad jurídica, derecho a la integridad personal, derecho al justo proceso legal, a la práctica de una religión, y bajo ciertas condiciones al derecho a la educación, al trabajo, a la propiedad o al ejercicio profesional.²⁶

El Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario forman, por lo tanto, un *corpus iuris* destinado esencialmente a la protección del individuo, cada uno en sus respectivas circunstancias particulares.²⁷

C) La institución jurídica de los refugiados.

La institución jurídica de los refugiados implica el otorgamiento de un estatuto con determinados derechos y obligaciones, que tienen por objeto proporcionar al refugiado seguridad jurídica en el país de acogida, derechos y obligaciones oponibles a terceros Estados, incluido el Estado persecutor, aunque el reconocimiento de la condición de refugiado por un Estado no implica necesariamente que otros Estados estén obligados a hacer lo mismo.²⁸

El principio según el cual la calidad de refugiado se reconoce y no se otorga, es ampliamente reconocido en el Derecho de los refugiados. Se es refugiado desde el momento en que se reúnen los requisitos exigidos por la normatividad internacional, y no desde que un acto de poder público así lo sentencia. La resolución de la autoridad por la que se otorga a una persona la condición de refugiado, es meramente declarativa, ya que

²⁶ Sepúlveda, César, "Vinculación entre el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y la Protección Internacional a los Refugiados", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., p. 297.

²⁷ Garretón M., Roberto, "Principio de la no devolución, fuerza normativa, alcances, aplicación en los países no partes en la Convención", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 211.

²⁸ Dollot, Luis, op. cit., p. 105.

simplemente constata un hecho. El acto de reconocimiento, por lo tanto, no altera la condición de la persona, ya que antes de él era ya un refugiado.²⁹

Es decir, la calidad de refugiado se reconoce cuando se reúnen los requisitos establecidos por los documentos jurídicos internacionales relativos a refugiados; dicho reconocimiento no tiene carácter constitutivo sino declarativo. Los actos declarativos constatan una situación jurídica o un hecho anterior y deducen las consecuencias jurídicas correspondientes. En el caso del refugio el acto de reconocimiento es un acto declarativo de la situación, no constitutivo. Este acto consiste en constatar una situación jurídica de una persona. En consecuencia, el acto de un Estado que reconoce la condición de refugiado no afecta la condición anterior, significa una declaración mediante la cual aquél se compromete a aplicar los documentos jurídicos internacionales relativos a refugiados y a otorgar los derechos consignados en ellos. El Estado entonces, reconoce, más no otorga, la condición de refugiado. Este acto de reconocimiento reviste la naturaleza de un acto administrativo.³⁰

La figura del refugio otorga a una persona, por lo tanto, la protección jurídica que no puede encontrar en su país, lo cual lo obliga a huir en busca de dicha protección, misma que le es reconocida por la comunidad internacional.

La protección a los refugiados, antes, durante y después del reconocimiento de tal condición, tiene que ajustarse a los derechos humanos. Así, las normas de trato mínimo, en caso de afluencia de refugiados, están fundadas en la obligación de respetar íntegramente los derechos humanos.³¹

²⁹ Garretón M., Roberto, op. cit., p. 220.

³⁰ Méndez Ramírez, Odilón, "La doctrina de la seguridad nacional", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit. p. 232.

³¹ Galiendo Pohl, Reynaldo, "Complementariedad de los sistemas de protección de los Derechos Humanos. el Derecho Humanitario y Derecho de los Refugiados", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit. p. 170.

2.- Naturaleza jurídica del refugio.

A) El refugio como un derecho subjetivo.

Según Rafael de Pina³² el derecho subjetivo ha sido definido como un interés jurídicamente protegido; como la potestad o señorío de la voluntad conferido por el ordenamiento jurídico, y como el poder para la satisfacción de un interés reconocido. Al citar a Hans Kelsen, menciona que el derecho subjetivo no es otra cosa que el propio derecho objetivo que, en determinadas condiciones, se pone a disposición de una persona, dados los supuestos establecidos en el mismo.

A decir de Héctor Gros Espiel,³³ los documentos internacionales de protección a refugiados establecen un derecho a buscar protección, pero no un derecho a obtenerla, sino tan solo a buscarla y recibirla si se le concede, de igual modo tampoco se configura como un derecho individual capaz de generar un deber correlativo. Según el mismo autor, no hay un derecho de refugio, considerado como un derecho subjetivo que implica el deber concordante de concederlo. Sólo se ha reconocido el derecho de “buscar y recibir protección en territorio extranjero”, y una vez concedido en ejercicio de la soberanía de cada Estado, este derecho debe ser respetado por los otros Estados. De tal modo que el derecho de buscar y recibir protección no crea el deber jurídico de otorgarlo. Debe entenderse que cuando una persona ejerce el derecho de buscar refugio, cumple con un acto legítimo, y por tanto no puede ser sancionada en ninguna forma como consecuencia de tal hecho.³⁴

El mismo autor señala que, existe el derecho de buscar y recibir refugio, pero al Estado al que se le pide no tiene la obligación de concederlo, por lo que no puede

³² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho; Edit. Porrúa, 16 edición, México 1989, p. 232.

³³ Gros 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”, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Talleres Gráficos Trejo Hnos. Suc., S.A., San José, Costa Rica, 1992, pp. 39 y 40.

³⁴ *Idem*, p. 44.

considerarse como un derecho oponible al Estado por parte del solicitante; podríamos decir que es el Estado el que tiene el derecho de otorgarlo o no. El derecho de pedir refugio constituye sólo el ejercicio de una potestad legítima, y es este derecho el que puede considerarse como un derecho subjetivo.

Diego López Garrido,³⁵ afirma que el refugio implica el derecho de toda persona que huye de la persecución a ser acogida y protegida por autoridades y sociedades diferentes de aquellas de las que huye. Este derecho implica la garantía de no ser rechazado al país persecutor. La pretensión de toda persona que busca refugio y quiere ser acogida por un Estado distinto al suyo es la de lograr, en primer término, que se le deje entrar al territorio de ese país, que se le deje permanecer legalmente, que pueda conseguir los medios necesarios para su manutención y la de su familia en su caso, y eventualmente que puede naturalizarse como ciudadano de ese Estado, en caso de que no desee volver a su país de origen. Lo anterior significa una fase superior al solo hecho de pedir protección, y esta fase es la que los Estados reservan para sí, por lo que no puede considerarse como un derecho subjetivo.

El refugio, continúa Diego López Garrido,³⁶ debe entenderse entonces en un doble sentido: como derecho del Estado al cual ha llegado la persona de impedir que el Estado persecutor continúe sus acciones, y conceder así una protección al perseguido; y como derecho de la persona perseguida de ser protegida y, especialmente, de no ser expulsada o llevada al Estado del que ha huido; sólo en este último sentido, el refugio es un derecho subjetivo.

En la República Federal Alemana encontramos una verdadera excepción a los planteamientos anteriores, la Ley alemana reguladora del derecho de asilo en su artículo

³⁵ López Garrido, Diego, *op. cit.*, p. 17.

³⁶ *Idem*, p. 132.

16a, reconoce el derecho de recibir refugio como un verdadero derecho público subjetivo oponible al Estado, lo que va más allá de los documentos internacionales de protección a refugiados, y limita la facultad soberana del Estado para conceder o no el refugio.³⁷

Para Cecilia Imaz,³⁸ el refugio implica un “derecho subjetivo” que no crea el deber jurídico del Estado para otorgarlo, sino por el contrario, debe entenderse como el derecho del Estado de admitir en su territorio a quien considere conveniente, en ejercicio de su propia soberanía.

El ACNUR ha propugnado en múltiples ocasiones porque el derecho de refugio sea reconocido como un verdadero derecho subjetivo, que implique tanto el derecho de solicitarlo como el derecho de recibirlo y de obtener protección y seguridad inmediata, tal y como puede apreciarse en el preámbulo cuarto del propio Estatuto de la Oficina del ACNUR que alude a la concesión del refugio como un derecho de la persona y no de los Estados, pero los Estados, según el propio ACNUR, se han mostrado cautelosos en adoptar esta medida, ya que implicaría coartar su libertad soberana de decidir a quien se otorga refugio y a quien no.³⁹

Podemos concluir este punto al afirmar que el refugio implica el ejercicio de un derecho subjetivo por lo que hace únicamente a la solicitud del mismo, es decir, la solicitud de refugio constituye un verdadero derecho subjetivo oponible a cualquier Estado y reconocido incluso como derecho humano, no así el hecho de otorgar el refugio, lo que constituye un derecho de cada Estado en uso de sus facultades soberanas.

³⁷ *Idem*, pp. 131 y 132.

³⁸ Imaz, Cecilia, *op. cit.*, p. 28.

³⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, *op. cit.*, p. 86.

B) El refugio como un derecho humano.

El artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su primer párrafo: *"En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país"*.⁴⁰

De la misma manera, el artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala: *"Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales"*.⁴¹

Fernando Serrano Migallón,⁴² sostiene que el refugio en sí tiene su fundamento y origen en razones eminentemente humanitarias, de reconocimiento del primer derecho fundamental que tiene el hombre mismo, por el simple hecho de serlo, el derecho a que su vida, su integridad y su seguridad le sean respetadas.

Para Diego López Garrido,⁴³ el refugio es un derecho humano, con un nivel de reivindicación equiparable a cualquiera de los demás derechos considerados como fundamentales. No es un derecho económico, no es un derecho social, para este autor es un derecho político que está estrechamente unido a la libertad de ir y venir, la seguridad personal, la libertad de expresión y de pensamiento, etc. Lo único que separa este derecho de los demás es que sus supuestos beneficiarios son extranjeros, unos extranjeros teóricamente privilegiados, como son aquellos protegidos por la comunidad internacional por huir de persecución.

⁴⁰ Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 16.

⁴¹ Artículo 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 123.

⁴² Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 359.

⁴³ López Garrido, Diego, op. cit., p. 176.

Roberto Garretón⁴⁴ señala al respecto que el principio de la no devolución, establecido primeramente en la Convención de 1951 y su Protocolo, y posteriormente en todos los documentos relativos a la protección de los refugiados, consistente en la no expulsión del solicitante de refugio al país de origen o a cualquier otro en donde su vida, integridad física o seguridad se vean amenazadas, puede considerarse válidamente como un derecho humano del refugiado. Así lo sostiene el ACNUR en su Nota de Protección Internacional A/AC.96/799, del 25 de agosto de 1992, en la que también califica al refugio como un derecho fundamental. Si la persona goza del derecho humano de disfrutar del refugio, la consecuencia es que goza de la garantía del mismo que es la no devolución.

Según el autor en cita,⁴⁵ puede válidamente considerarse al principio de la no devolución como un verdadero derecho humano, ya que si la persona goza del derecho humano de buscar asilo, el resultado es que goza de la garantía del mismo que es la no devolución. Las consecuencias de esta conclusión son varias: la primera, comprometer la responsabilidad internacional del Estado transgresor; la segunda, otorgar competencia a los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y la tercera, el considerar al principio de la no devolución como una institución regida por el Derecho Internacional.

El artículo 22.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, también reconoce, como derecho humano, la facultad de salir de cualquier país, incluido el propio.⁴⁶

⁴⁴ Garretón M., Roberto, op. cit., p. 219.

⁴⁵ Idem, p. 219.

⁴⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 143.

El artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla, además, el derecho a permanecer, el derecho a quedarse en el país de origen y no ser desplazado, este derecho implica la obligación y la responsabilidad del Estado de abstenerse de cualquier acción que pudiera obligar a sus ciudadanos a dejar su país, y la potestad de todo individuo de vivir en paz y con seguridad para no ser forzado al exilio.⁴⁷

En palabras de la actual Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados, Sadato Ogata, en una ponencia en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en marzo de 1993, *"...el derecho a permanecer está implícito en el derecho de salir del propio país o retornar a él. En su forma más simple se podría decir que incluye el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro del propio país. Está vinculado también a otros derechos humanos fundamentales porque, cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares, toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no discriminación, el derecho de no ser sometido a tortura o tratamientos degradantes, el derecho a la privacidad y a la vida familiar."*⁴⁸

Al igual que toda persona tiene el derecho humano de salir de su país, también tiene el derecho de regresar a él, según el artículo 22.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴⁹ cuando termina la situación que ha originado el refugio, y puede ya acogerse a la protección de su propio país, y gozar de todos sus derechos, lo que constituye el estado normal y deseable de todo individuo.

⁴⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., p. 69.

⁴⁸ Citada por Antonio Augusto Cancado Trindade, *Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y Convergencias*, op. cit., p. 31

⁴⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 143

En síntesis podemos decir que el derecho a solicitar refugio es, según la doctrina y la legislación internacional, un verdadero derecho humano que lleva implícito el goce de los demás derechos básicos de la persona, como son el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, a no ser sujeto a torturas o encarcelado arbitrariamente, derechos que son imposibles de ejercerse en el país de donde huye la persona. A través de la figura del refugio, cuando es reconocida por el Estado receptor en ejercicio de su soberanía, se garantiza, supletoriamente, el goce y la protección de los derechos esenciales de la persona, en momentos en que el Estado de origen no ejerce su función, ya sea porque no existe un gobierno eficaz de derecho, o porque los mismos gobernantes toleran o fomentan una persecución injusta del individuo.

C) El refugio como facultad discrecional del Estado.

José Manuel Franco Urbina⁵⁰ señala que tradicionalmente el Derecho de Asilo (englobado también el refugio) es el derecho soberano de un Estado de otorgar protección en su territorio a personas que sufren persecución.

Alberto G. Arce⁵¹ establece que los Estados consideran que su soberanía territorial les da todo el derecho para arreglar la composición que deba tener el elemento humano en su territorio, y considera fundada esta soberanía porque es la condición misma de la existencia del Estado y del orden internacional. Apunta que un Estado que se deje invadir por olas de extranjeros arriesga que lo sumerjan, perder con ello su personalidad y llegar al extremo de que los extranjeros le digan que el Estado es suyo y que les toca administrarlo.

Antonio Fernández Tomás, al referirse a la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado en España, señala que esta propia Ley en su artículo

⁵⁰ Franco Urbina, José Manuel, "Corriente Migratoria Centroamericana a México", en *Asuntos Migratorios en México*, Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional de Migración, México, 1995, p. 105.

⁵¹ Alberto G. Arce, op. cit., p. 68.

primero reconoce que corresponde al gobierno decidir sobre las solicitudes de asilo y refugio, atendiendo a las circunstancias del solicitante y del país persecutor, igualmente el artículo segundo de la propia Ley señala que el asilo es la protección graciable dispensada por el Estado, en el ejercicio de su soberanía, a los extranjeros que se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el artículo tercero y que consiste en la no devolución al Estado donde sean perseguidos; por su parte el artículo tercero dispone quienes podrán beneficiarse de la concesión del asilo por parte del gobierno español.⁵²

El derecho de asilo se entiende como el derecho de un Estado de admitir en su territorio a las personas que le parezcan convenientes, en virtud del ejercicio de la propia soberanía y con la única reserva de límites eventuales que derivan de convenciones de las que forma parte, o acuerdos bilaterales de extradición. El derecho de asilo, en cuanto a facultad y derecho del Estado a concederlo comprende los siguientes aspectos:

- el derecho a admitir a una persona en su territorio.
- el derecho de autorizarlo a permanecer en su territorio.
- el derecho de negarse a expulsarlo.
- el derecho a negarse a devolverlo.
- el derecho a no restringir su libertad.⁵³

Según Fernando Serrano Migallón,⁵⁴ un Estado tiene jurisdicción, o sea, el derecho de expedir y aplicar sus leyes, en términos de derecho internacional, no sólo en su territorio sino también en sus navíos de guerra, en los campamentos y aeronaves militares y en las misiones diplomáticas; en este sentido, un Estado asilante ejerce libremente sus facultades como poder soberano en la medida en que constituye una manifestación del ejercicio de su jurisdicción.

⁵² Fernández Tomás, Antonio, *Derecho Internacional Público*, 2ª edición, Editorial Tirant Lo Blanch, España, 1991, p. 355.

⁵³ Imaz, Cecilia, op. cit., p. 28.

⁵⁴ Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 364.

Yolanda Frías,⁵⁵ al referirse a México, afirma que la salvaguarda de la vida y la seguridad personal no ha admitido opinión en contrario dentro de la política exterior mexicana; pero al lado de la defensa de estos principios capitales está la inviolabilidad de la soberanía, de tal manera que si bien existe el derecho para el individuo, o grupo de individuos de acogerse en nuestro territorio, el gobierno mexicano está también en su derecho soberano de no transigir con formas de intervencionismo, a veces disfrazadas bajo la institución del refugio.

La Ley General de Población vigente en México, en su artículo 32, concede a la Secretaría de Gobernación la facultad discrecional de fijar, previo los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros puede permitirse en el país.

Diego López Garrido⁵⁶ establece que tradicionalmente la doctrina ha considerado al refugio no exactamente como un derecho del individuo, sino más bien como un derecho del Estado, y, como ejemplo, cita a algunos autores anglosajones que sostienen dicha hipótesis, tal es el caso de Moore quien señalaba que el derecho a conceder asilo debe ser ejercido por el gobierno a la vista de su propio interés y de sus obligaciones como representante del orden social. Hackworth señalaba en el mismo sentido que era incuestionable la libertad de cada Estado soberano para tratar con los refugiados tal como su política doméstica o sus obligaciones internacionales pudieran aconsejarle. Morgenstern afirmaba la competencia de los Estados para conceder asilo bajo la indiscutida regla de derecho internacional de que cada Estado tiene el control sobre los individuos en su territorio, incluidas todas las materias relativas a exclusión, admisión, expulsión y protección frente al ejercicio de la jurisdicción de otros Estados.

⁵⁵ Frías S., Yolanda, op. cit., p. 140.

⁵⁶ López Garrido, Diego, op. cit., pp. 15 y 18.

López Garrido señala además, que el derecho de extranjería en general y la regulación sobre extranjeros está vinculada al concepto de orden público, y es el poder ejecutivo el que monopoliza de principio a fin este derecho, y por ende esto hace que la cuestión de los refugiados se vea infectada de múltiples disposiciones administrativas que en ocasiones no tienen ni siquiera el carácter de Ley, y provoca que tal cuestión se vea sujeta a un conjunto de criterios cambiantes y a un enredado conjunto de prácticas administrativas que, al dirigirse en su globalidad contra determinado grupo de extranjeros, van a afectar de cualquier forma a quien esté en un país por razones de persecución.⁵⁷

Para el ACNUR, el refugio, como facultad soberana, hace que en muchas ocasiones los Estados exijan el cumplimiento de determinados requisitos que tienen como único objetivo la disuasión para quienes demandan protección; dichos requisitos consisten por ejemplo en la exigencia de visados de entrada, el establecimiento de procesos de selección, el rechazo de solicitudes de refugio “manifiestamente mal fundadas”, las dificultades para determinar si se es el primer país de refugio, etc., lo que ha orillado al ACNUR a expresar que algunos gobiernos ponen sus intereses nacionales en primer término, incluso con el riesgo de distanciarse de la comunidad internacional, sin tener en cuenta que el mundo presencia actualmente una erosión de la noción de soberanía nacional y un menor compromiso con el principio de no interferencia en los asuntos domésticos de los propios Estados; ahora hay una mayor disposición de la comunidad internacional a reconocer que los acontecimientos que se producen dentro de un país pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad de todo el mundo, por lo que afirma que la época de la soberanía absoluta y exclusiva ha pasado.⁵⁸

⁵⁷ *Idem*, pp. 140 y 141.

⁵⁸ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., pp. 39 y 40.

Reynaldo Galindo Pohl⁵⁹ afirma que la cuestión relativa al otorgamiento de la condición de refugiado, puede reducirse en los siguientes puntos:

- Corresponde al Estado el otorgamiento o la denegación del refugio.
- Los Estados se encuentran vinculados por tratados, normas consuetudinarias como la relativa a la no devolución, así como por declaraciones y adhesiones a organismos internacionales que los obligan jurídica, política y moralmente en la cuestión de refugiados, lo que implica que no puede convertirse la discrecionalidad en arbitrariedad.
- Los Estados están haciendo los mejores esfuerzos para otorgar el refugio.
- La concesión del refugio no implica un enjuiciamiento, opinión o crítica sobre la conducta del gobierno de origen ni constituye un acto inamistoso.
- El refugio tiene sentido puramente humanitario y opera como garantía internacional para la protección de la vida, libertad y seguridad de las personas.

Respecto a la admisión de extranjeros, incluidos los refugiados, el Estado continúa investido de la facultad de aceptar o rechazar al solicitante. En lo relativo a los refugiados, la decisión correspondiente se califica de soberana en algunos instrumentos internacionales como en la Convención de Asilo Territorial o Refugio de 1954, sin perjuicio de que la decisión sobre el particular se encuentre inmersa en normas internas.

La soberanía del Estado ha impedido que haya un instrumento internacional, creador de obligaciones, que establezca el derecho de los refugiados, es decir, el derecho de entrar y permanecer en un país cuando se es perseguido, en forma suficientemente duradera. Lo único que se ha logrado, a través de esfuerzos de la

⁵⁹ Galindo Pohl, Reynaldo, "Refugio y Asilo en la Teoría y la Práctica Política y Jurídica", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., p. 154.

comunidad internacional, ha sido la prohibición de la devolución del refugiado al país de donde huye.

Existe, por lo tanto, el derecho de buscar y recibir refugio, pero el Estado al que se le pide no tiene el deber de concederlo, únicamente tiene el deber, derivado de los instrumentos internacionales, de no devolverlo al país de donde huye. Es el Estado el que tiene el derecho de otorgar el refugio, por lo que podríamos decir que por una parte el individuo tiene, como derecho humano, el derecho de pedir refugio, y el Estado, como ejercicio de facultad soberana, el derecho a otorgarlo, tomando en cuenta las circunstancias particulares, el derecho internacional y los derechos humanos del solicitante.

D) El refugio como fuente de derechos y obligaciones.

El primer párrafo del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece el principio básico y la piedra angular en la que descansa la figura de los refugiados, y por ende constituye el primordial derecho que esta figura otorga a una persona, el derecho a la no devolución o el término francés "*non-refoulement*", que implica la obligación del Estado de no devolver al solicitante de refugio a cualquier país, sea o no de origen, en que su vida o libertad se vean amenazadas:

"Artículo 33.

- 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad*

*peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.*⁶⁰

Este principio se encuentra igualmente recogido en la conclusión número quinta de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, que es el principal documento interamericano de protección a refugiados, dicha conclusión establece:

*"...Quinta: Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición de rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens."*⁶¹

Igualmente, el artículo 22, párrafos 8 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José reconoce el principio de la no devolución, al señalar que *en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida, o a la libertad personal estén en riesgo de violación por causa de raza, religión, nacionalidad, condición social o de sus opiniones políticas.*⁶²

Debe distinguirse el principio de no devolución del de la expulsión del refugiado, ambos contenidos en la Convención de 1951. La expulsión de refugiados está prohibida, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público; debe ser adoptada conforme

⁶⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Ginebra Suiza el 28 de julio de 1951, como resultado de la Resolución 429 (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas, en vigor desde el 21 de abril de 1954, ACNUR, 1970, p. 27.

⁶¹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia en 1984, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 367.

⁶² Gros Espiél 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", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos a Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, op. cit., p. 43.

a procedimientos legalmente establecidos; el afectado tiene derecho a impugnación de la medida, a disponer de un plazo razonable para gestionar su admisión legal en otro país, y sobre todo, tiene derecho a no ser expulsado al país en donde su vida, libertad o seguridad estén amenazadas. Este último derecho constituye “la no devolución” o “*non refoulement*”, que sólo puede ser obviado en las condiciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 33 de la citada Convención: cuando implique un peligro para la seguridad del país en que se encuentra o cuando el refugiado haya sido condenado en el país de huida por un delito grave que constituya una amenaza para el de acogida.⁶³

El principio de la no devolución alcanza no solamente al refugiado, sino también a su familia, además, la prohibición de devolver al refugiado no está limitada o circunscrita al país del que el refugiado ha huido, sino a cualquier otro en que pueda correr los mismos o similares riesgos que en el primero.⁶⁴

El principio de la no devolución ha sido aceptado como un principio de *jus cogens*, es decir, como una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter.⁶⁵ Lo que implica que este principio obliga a todos los Estados, aún a aquellos que no son parte de los instrumentos internacionales que lo contemplan.

La no devolución, a decir de Reynaldo Galindo Pohl,⁶⁶ genera ciertas consecuencias concretas, que en su mayoría constituyen obligaciones de no-hacer por parte del Estado receptor: abstinencia del rechazo en la frontera de quien invoca la calidad de refugiado; abstención de expulsar o deportar a la persona que ha invocado la condición de refugiado,

⁶³ Garretón M., Roberto, op. cit., p. 214.

⁶⁴ Idem, p. 217.

⁶⁵ Idem, p. 230.

⁶⁶ Galindo Pohl, Reynaldo, op. cit., p. 162.

con destino a un país donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas; inaplicación de normas punitivas por ingreso ilegal al país; inadmisibilidad en latinoamérica de las convenciones sobre extradición.

Como se ha mencionado, la excepción a la no devolución la encontramos establecida en el segundo párrafo del artículo 33 de la Convención de 1951, el cual dispone que esta regla no puede ser invocada por personas respecto de las que haya razones fundadas para considerarla peligrosa para la seguridad del país en que se encuentra o a cuyas fronteras llega, o que habiendo sido condenado por delito grave constituye un peligro para la comunidad de ese país. Igualmente el refugio no puede ser invocado en caso de persecución que provenga de delito no político o de actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas (art. 14, párrafo 2° Convención de 1951).⁶⁷

Además de la no devolución, la Convención de 1951 establece determinados derechos en favor de los refugiados, y otorga, en algunos casos, un tratamiento idéntico al de los nacionales, y en otros un tratamiento no menos favorable que el que se le daría a cualquier extranjero; tales derechos son:

- Libertad religiosa (art. 4).
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles (art. 13).
- Propiedad intelectual e industrial (art. 14).
- Asociación no política ni lucrativa (art. 15).
- Acceso a los tribunales (art. 16).
- Empleo remunerado, por cuenta propia o ejercicio profesional (arts. 17, 18 y 19).
- Vivienda (art. 21).
- Educación primaria (art. 22).
- Asistencia pública (art. 23).

⁶⁷ Idem, p. 163.

- Seguridad social (art. 24).
- Libertad de circulación (art. 25).
- Documentos de identidad y de viaje (arts. 27 y 28).
- Imposición de gravámenes fiscales en igualdad de circunstancias que los nacionales (art. 29)
- Dispensa de sanciones por entrada ilegal al país de refugio (art. 31).⁶⁸

A decir de Diego López Garrido,⁶⁹ el refugiado debe de contar, además de los derechos antes señalados, con un debido proceso de reconocimiento de la condición de refugiado en donde se le de la información necesaria, se le faciliten los servicios de un traductor en caso de no hablar el idioma del país de refugio, se analice detenidamente su solicitud, debe tener la oportunidad de ponerse en contacto con el ACNUR, y debe, si se le reconoce la condición de refugiado, recibir un documento que así lo señale, igualmente debe ser autorizado a permanecer en el país por lo menos el plazo suficiente para que la autoridad determine su condición jurídica.

Desde el punto de vista de Jorge Santiestevan,⁷⁰ la seguridad de los refugiados constituye una responsabilidad primordial del país de acogida. La cooperación internacional, la ayuda que recibe el país de refugio y la colaboración de los organismos internacionales de ninguna manera exime esta obligación, ni reduce la responsabilidad de garantizar dentro de un territorio determinado la seguridad física de los habitantes (incluidos los refugiados).

Corresponde en consecuencia al Estado refugiante tomar las medidas conducentes para brindar seguridad, en especial frente a amenazas provenientes del exterior, o de fuerzas en conflicto o de grupos internos que eventualmente atenten contra los refugiados. La seguridad de los refugiados puede verse amenazada por incursiones o ataques

⁶⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, op. cit., pp. 16 a 23.

⁶⁹ López Garrido, Diego, op. cit., p. 58.

⁷⁰ Santiestevan, Jorge, op. cit. p. 67

armados, de origen oficial o no oficial, llevados a cabo desde el país de origen contra los refugiados que se encuentren en el país de asilo; de otra parte, por actividades de las autoridades civiles o militares del propio país de refugio, o por acciones de grupos no oficiales hostiles a los refugiados.

Por lo que hace a los Estados en relación con la Convención de 1951, han asumido importantes obligaciones, de las que pueden destacarse: adoptar la definición legal del término de refugiado, proporcionada por el artículo primero de la propia Convención, la aplicación de la Convención a todos los refugiados sin discriminación, la entrega de documentos de identidad y de viaje a los refugiados, el respeto al principio de la no devolución. Todos y cada uno de los derechos reconocidos a los refugiados generan, en contraposición, una obligación para el Estado receptor y viceversa.

Los Estados tienen además la obligación de respetar y hacer respetar las disposiciones relativas a la protección de refugiados. Se trata de obligaciones incondicionales, exigibles por todo Estado independientemente de su participación en determinado conflicto y cuyo cumplimiento integral interesa a la comunidad internacional.⁷¹

El Estado no tiene deber alguno de supervisar las actividades del refugiado dentro de su territorio con mayor cuidado que el prestado a otros extranjeros. El Estado incurre en responsabilidad internacional por las acciones del refugiado, únicamente en las mismas circunstancias en que lo sería por las acciones de cualquiera otra persona que viviera en su territorio.⁷²

⁷¹ Cancado Trindade, Antonio A. "Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: Aproximaciones y Convergencias", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 129.

⁷² Max Sorensen, op. cit., p. 474.

Por su parte, el artículo segundo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 dispone, como obligación general de los refugiados respecto del país donde se encuentran, la de acatar sus leyes, reglamentos y demás medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.⁷³

Los derechos básicos de los refugiados, que a su vez se traducen en obligaciones para el Estado receptor, pueden resumirse en: derecho a no ser rechazados en las fronteras, no devolución y no sanción por entrada ilegal al país de refugio, no expulsión (excepto los casos de seguridad nacional o perturbación grave del orden público), acceso a un procedimiento establecido para determinar su condición de refugiado, acceso al personal del ACNUR, disfrute de los derechos derivados de las normas internacionales de protección a refugiados, en particular de la Convención de 1951, así como el disfrute y el respeto a los derechos básicos de la persona humana, independientemente de su condición de refugiado.

Por otra parte pueden sintetizarse como obligaciones de los refugiados, que derivan en derechos para el Estado receptor: respetar y cumplir las leyes y reglamentos del país de refugio, así como todas y cada una de las disposiciones legales relativas al mantenimiento del orden público, igualmente tienen obligación de abstenerse de cualquier actividad susceptible de afectar el carácter humanitario de la figura de los refugiados, y de realizar acciones incompatibles con la paz y la seguridad del propio Estado, así mismo, como extranjeros, deben observar todas y cada una de las restricciones que las leyes internas de los Estados establezcan para éstos, como por ejemplo, el abstenerse de realizar actividades de índole política.

⁷³ Artículo 2° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. op. cit. p. 16.

3.- Definición de refugio.

A) Significación gramatical.

Según el Diccionario Larousse de la Lengua Española⁷⁴ refugio significa asilo, acogida o amparo; lugar que sirve para resguardar de un peligro las inclemencias del tiempo, etc.

El Diccionario Enciclopédico Larousse⁷⁵ define al refugio como lugar o construcción que sirve para resguardar de las inclemencias del tiempo; asilo, acogida, amparo; zona situada dentro de la calzada, reservada para los peatones y convenientemente protegida del tránsito rodado; zanja, trinchera o construcción subterránea habilitada para preservarse de los bombardeos; edificio construido en determinados lugares de las montañas para acoger o resguardar a viajeros y excursionistas, habilitado normalmente para ello.

El Diccionario Enciclopédico Océano⁷⁶ establece como definición de refugio: asilo, acogida o amparo; lugar adecuado para refugiarse. Hermandad dedicada al servicio y socorro de los pobres; burladero, zona situada dentro de la calzada reservada para los peatones y convenientemente protegida del tránsito rodado; cabaña o edificación situada en la montaña o en los caminos para guarecerse en caso necesario; recinto concebido y acondicionado para protegerse de explosiones atómicas.

B) Conceptos doctrinales.

Para Jorge Santiestevan,⁷⁷ el refugio es una institución jurídica de carácter internacional a través de la cual se brinda protección a una o varias personas que se ven forzadas a abandonar su país por motivo de persecución; dicha persona o personas no solamente carece o rechaza con fundados temores la protección del país de su

⁷⁴ Diccionario de la Lengua Española Larousse, 1993, México, D.F. p. 565.

⁷⁵ Diccionario Enciclopédico Larousse, 1998, México, p. 864.

⁷⁶ Diccionario Enciclopédico Océano, Tomo V, Ediciones Océano, S.A., Barcelona, España, 1993

⁷⁷ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 40.

nacionalidad, sino que plantea una situación ante las autoridades del país de refugio que remite a normas de derecho internacional. Quien busca refugio requiere de protección tanto para evitar el riesgo de devolución al país de origen, cuanto para substituir la protección consular o diplomática del país de su nacionalidad, protección de la cual gozaría en circunstancias normales.

Carlos García Bauer⁷⁸ señala que refugio es la protección que busca cualquier persona en otro Estado debido a una catástrofe natural, que haya sido expulsado de su país o que por motivos políticos se ha visto forzado a abandonarlo para evitar persecuciones o malos tratos de sus autoridades.

A decir de Diego García Sayán,⁷⁹ refugio es aquella protección que se otorga a un extranjero que carece de ella en su país de origen. En la base de la desprotección de dicha persona encontramos los fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

El refugio, señala Diego López Garrido,⁸⁰ derecho humano fundamental en la actualidad, necesitado de una más generosa regulación, es el derecho de toda persona que huye de la persecución de ser acogida y protegida por autoridades y sociedades diferentes de aquellas de las que huye; dicha protección tiene diversos grados y depende en que país esta protección se demande.

Alonso Gómez Robledo Verduzco nos dice que se entiende por el término de refugio, la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se

⁷⁸ García Bauer, Carlos. "Protección de las Personas que buscan Asilo en Situaciones de Afluencia a Gran Escala", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios* op. cit., p. 179.

⁷⁹ García Sayán, Diego, op. cit. p. 191.

⁸⁰ López Garrido, Diego, op. cit., p. 18.

enfrentan ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación y entregar al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución.⁸¹

Carlos Augusto Fernández,⁸² señala, que es una institución jurídica de derecho internacional general, destinada a garantizar, supletoriamente, la protección de los derechos esenciales de la persona humana, en momentos en que el Estado territorial no ejerce su función, ya sea porque no existe gobierno eficaz de derecho o de hecho, ya porque los gobernantes toleran o fomentan una persecución injusta contra el individuo, lo que pone en peligro, actual o inminente, su vida, su integridad física o moral o la libertad.

Según Manuel Diez de Velasco Vallejo⁸³, por refugio podemos entender la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida, libertad o seguridad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado del control de dichas autoridades.

El ACNUR ha adoptado la definición de refugiado que proporciona la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que se analizará en el apartado siguiente, y consiste en el hecho de ser una figura jurídica de carácter internacional de protección a aquellas personas que tienen fundados temores de ser perseguidas por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Debe encontrarse fuera de su país y no poder o no querer valerse de la protección de su

⁸¹ Gómez -Robledo Verduzco, Antonio, *Temas Selectos de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 196.

⁸² Fernández Carlos Augusto, "El asilo diplomático", citado por Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 659.

⁸³ Diez de Velasco Vallejo, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo I, 8ª edición, Publicaciones Cultural, S.A. de C.V., México, 1988, p. 498.

gobierno, o, en caso de un apátrida, encontrarse fuera de su país de residencia y no poder o no querer regresar a él.⁸⁴

C) Concepto que se desprende de los instrumentos internacionales.

El Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939, en su capítulo II, denominado "Del Refugio en territorio extranjero", ya hacía alusión en su artículo 11 al término de refugio como la protección que se otorgaba a una persona en el territorio de alguna de las Altas Partes Contratantes, únicamente aplicable a aquellos que eran perseguidos por cuestiones políticas, reservado para el Estado el deber de impedir que los refugiados realizaran en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado del que procedían.⁸⁵

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, (mismo que es el instrumento básico de operación del ACNUR) proporciona en su capítulo II, artículo 6, una definición de refugiado, de la cual puede a su vez válidamente deducirse la definición de refugio como *"la protección que se otorga a cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o,*

⁸⁴ Waldo Villalpando, "ACNUR: Como honrar un mandato", op. cit., p. 41.

⁸⁵ Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo, Uruguay, 1939, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, op. cit., p. 101

*a causa de dichos temores o razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.*⁸⁶

La Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, su Protocolo de 1967, el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado de 1979, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989 y la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa, como instrumentos jurídicos adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas, establecen las definiciones más comúnmente aceptadas de lo que debe considerarse como refugiado, así como los criterios básicos de otorgamiento de dicha característica, las reglas mínimas de tratamiento y de protección, sin embargo, no proporcionan en sí una definición de lo que es la figura del refugio.

D) Concepto que se desprende del Derecho interno.

La Ley General de Población vigente en México, como instrumento jurídico específico de regulación de internación, estancia y salida de extranjeros al país, establece en su artículo 42, fracción VI, dentro de calidad migratoria de No Inmigrante (extranjeros que se internan al país de manera temporal), la característica específica de refugiado, de la cual podemos deducir la definición de refugio como aquella figura jurídica que se otorga a una o varias personas para proteger la vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado

⁸⁶ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 112.

gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.⁸⁷

El Reglamento de la Ley General de Población establece en su artículo 166 las condiciones, derechos y restricciones a las que se encuentra sujeta la característica migratoria de No Inmigrante Refugiado, y por ende de la figura del refugio; señala que se otorga a los extranjeros que lleguen a territorio nacional por haber huido de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por alguna de las causas previstas en el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población, serán admitidos provisionalmente en las Oficinas de Migración mientras se resuelve cada caso.⁸⁸

E) Concepto que se propone.

Del análisis de las definiciones doctrinales, de las desprendidas de los documentos internacionales y del Derecho interno, podemos asumir como definición propia del término *refugio* la siguiente:

Institución jurídica de carácter internacional destinada a la protección y salvaguarda de aquellas personas que se ven en la imperiosa necesidad de abandonar su país de origen o su país de residencia (apátridas), por fundados temores de persecución originados por cuestiones raciales, de nacionalidad, de pertenencia a un grupo social determinado, religión, violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada o conflictos internos que pongan en peligro su vida, libertad o seguridad, y no puedan o no quieran, por fundadas razones, acogerse a la protección de su gobierno, ya sea porque dicha

⁸⁷ "Ley General de Población", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, en *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1906-1996*. Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración. México, 1996, p. 206.

⁸⁸ *Reglamento de la Ley General de Población*, Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 2000. Primera sección, Secretaría de Gobernación, p. 33.

persecución proviene del propio gobierno, o porque éste es incapaz de brindar la protección necesaria.

F) Elementos del concepto propuesto.

Como elementos constitutivos del concepto propuesto en el inciso anterior podemos señalar los siguientes:

a) Institución jurídica internacional.- A decir de Rafael de Pina,⁸⁹ *“un conjunto de relaciones jurídicas concebidas en abstracto y como una unidad por el ordenamiento jurídico”*, en este caso de carácter internacional, enmarcada por todo el conjunto de tratados internacionales, convenciones, protocolos, declaraciones, acuerdos, resoluciones e instrumentos que en materia de refugiados se han vertido a lo largo de la historia; incluso se puede hablar de un Derecho de los refugiados como un conjunto de normas jurídicas tendientes a proteger y salvaguardar la vida y la seguridad de las personas que se ven obligadas abandonar su país de origen.

b) Protección y salvaguarda.- Elementos clave dentro de la figura del refugio; es la razón de ser de esta institución, a través de la cual se busca ponerse a salvo de la persecución, de la violación masiva de derechos humanos, violencia generalizada o conflictos internos que pongan en peligro la propia vida de la persona y de sus familiares. Es la consecuencia inmediata que se busca a través del refugio, la protección que en su país de origen el refugiado no puede obtener y que lo obliga a buscarla más allá de sus fronteras. Todo el marco jurídico internacional de los refugiados gira en torno a estos elementos, a

⁸⁹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, decimosexta edición, México, 1989, p. 306.

buscar la manera más eficaz y pronta de brindar asistencia a los que la necesitan.

- c) Personas que se ven en la necesidad de abandonar su país de origen.- Al hablar de persona nos referimos evidentemente a los seres humanos, al ser físico, hombre o mujer, capaz de derechos y obligaciones, a la persona individual o también llamada natural.⁹⁰ Para ser considerado como refugiado es necesario que la o las personas crucen la frontera de su país, es decir, que salgan de su país a efecto de brindarles la protección necesaria por parte de la comunidad internacional, la protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su Estado.
- d) Fundados temores.- El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado⁹¹, derivado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, establece que este elemento es la parte esencial de la definición tanto del concepto de refugio como del concepto de refugiado. El elemento temor - estado de ánimo y condición subjetiva - se añade al calificativo de fundado, lo cual significa que no sólo basta el estado de ánimo del interesado, sino que este estado de ánimo debe estar basado en una situación objetiva. Por consiguiente esta expresión de “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y uno objetivo. Este concepto excluye a su vez a personas que salen de su país por motivos económicos o por desastres naturales. Por lo que hace al elemento subjetivo es necesario valorar la personalidad del solicitante ya que las reacciones de las personas no son las mismas en condiciones idénticas. Por lo que respecta al elemento objetivo, es necesario tomar en cuenta las

⁹⁰ Idem.

⁹¹ *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado en Ginebra, Suiza en septiembre de 1979, ACNUR, 1988, p. 12.

condiciones del país del que huye, ya que los temores pueden considerarse fundados si se demuestra que la permanencia en el país de origen es intolerable para cualquier persona.

No es necesario que los fundados temores se deban a una persecución directa, pueden ser resultado de acontecimientos ocurridos a familiares, amigos, personas del mismo grupo social, de la misma raza o de la misma religión.

Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse de manera individual, se han presentado en varias ocasiones situaciones en que grupos muy numerosos solicitan refugio en un lugar determinado en circunstancias que indicaban que los miembros de este grupo podrían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de este género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia, y resulta imposible la determinación individual de cada miembro, por lo que se ha recurrido a la determinación colectiva en la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro de ese grupo es un refugiado.

e) Persecución.- Podemos señalar, en términos del ACNUR, que toda amenaza a la vida, libertad o seguridad por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas son siempre persecución. También constituirán persecución otras violaciones graves a los derechos humanos por las mismas razones.⁹²

f) Causas raciales, nacionalidad, pertenencia a algún grupo determinado, religión, violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada o conflictos

⁹² Idem, p. 15

internos.- En términos del citado Manual de Procedimientos⁹³, para que una persona sea amparada por la figura del refugio, debe mostrar fundados temores de ser perseguida por alguno de estos motivos. Es indiferente que la persecución se produzca por uno o varios de ellos, y no es necesario que el interesado precise de cual se trata.

- Raza: En este contexto el concepto de raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados "razas". Con frecuencia implica también la pertenencia a un grupo social determinado que constituye una minoría dentro de una comunidad más amplia. La discriminación por motivos de raza ha sido considerada como una de las violaciones más graves a los derechos humanos, y equivaldrá a persecución cuando a través de ella se vulnere la dignidad humana. Generalmente el mero hecho de pertenecer a un grupo racial determinado no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, pueden darse situaciones en que, por las circunstancias especiales en que se encuentre el grupo, tal pertenencia sea de por sí causa bastante para temer la persecución.
- Nacionalidad: Jurídicamente podemos definir este término como el vínculo jurídico que liga a una persona con la nación a que pertenece.⁹⁴ Henri Batiffol define a la nacionalidad como "*la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado.*"⁹⁵ En el contexto de los refugiados y del ACNUR este concepto también designa la pertenencia a

⁹³ Idem, pp. 19 y 20.

⁹⁴ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, op. cit., p. 359.

⁹⁵ Henri Batiffol, citado por Leonel Pereznieta Castro, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Harla, sexta edición, México, 1995, p. 32.

un grupo étnico o lingüístico que a veces puede coincidir con el concepto de raza. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede suscitar fundados temores de persecución. La coexistencia en un Estado de dos o más grupos nacionales (étnicos o lingüísticos) puede crear situaciones de persecución.

- Pertenencia a determinado grupo social.- Un determinado grupo social suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. El temor de una persona de ser perseguida por este motivo puede muchas veces coincidir con sus temores de serlo también por otros, por ejemplo, su raza, religión o nacionalidad. La pertenencia a ese grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos, por ejemplo, o porque se considera que ciertas opiniones, antecedentes, actividades sociales o económicas de sus miembros o la existencia del grupo como tal, son contrarios a las autoridades gubernamentales, a la moral, la cultura o las costumbres generales.
- Religión.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos Internacionales de Derechos Humanos proclaman el derecho de toda persona a la libertad religiosa, que incluye la libertad de cambiar de religión y la libertad de manifestarla, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

La persecución por motivos de religión puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, de culto privado o público, de instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.

- Violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada o conflictos internos.- Estos tres elementos pueden resumirse en todas aquellas transgresiones o atentados en contra de los derechos fundamentales del hombre reconocidos por los diversos instrumentos internacionales; violaciones que sean provocadas por el propio gobierno o por factores externos al propio gobierno pero con la tolerancia de éste o con la imposibilidad de su parte para evitarlas, como resultado de guerrillas o conflictos internos que perturben gravemente el orden y la paz públicos. Las violaciones a derechos humanos son, en la gran mayoría, la principal causa que obliga a una o varias personas a salir de sus países.

Esta causal de procedencia de la condición de refugiado fue introducida por la Declaración de Cartagena ya que ni la definición de refugiado proporcionada por la Convención de 1951 ni por su Protocolo la contienen.

- g) Que pongan en peligro la vida, libertad o seguridad.- Son los derechos fundamentales que se pretenden proteger a través de la figura del refugio cuando dichos derechos se vean en peligro o hayan sido afectados de manera directa o indirecta por algún tipo de persecución, para cuya determinación es

necesario tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos del temor del refugiado.

h) Y no puedan o no quieran por fundadas razones acogerse a la protección de su gobierno.- Este elemento caracteriza al refugiado, quien es una persona que carece de protección, ya sea porque su país no se la proporciona o porque no quiere acogerse a ella. El hecho de que no quiera acogerse a la protección implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de su nacionalidad preste su protección o hagan ésta eficaz. También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido.

La expresión "no quiera" se refiere a aquellas personas que se nieguen a aceptar la protección de las autoridades de su país, ya sea porque dicha protección es ineficaz o insuficiente. En los casos en que pueda recurrir a la protección del país de origen y no haya motivos basados en fundados temores para rehusarla, la persona no tiene necesidad de protección internacional y no puede ser considerada como refugiado.

G) Clasificación de refugios.

La doctrina y la legislación internacionales proporcionan algunas clases de refugiados y, por ende, de refugios, por lo que procederemos a analizar algunos de ellos en este punto, y nos remitimos al estudio que de la totalidad de ellos haremos en el apartado siguiente.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados maneja los términos de refugiados *prima facie* y refugiados *sur place* así como el concepto de desplazados internos, lo que de alguna forma podemos considerar como clasificación de refugiados y, analógicamente de refugios.

El Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado⁹⁶ hace referencia en su Capítulo II, relativo a las cláusulas de inclusión, a los refugiados *prima facie*, (refugio *prima facie*) que son aquellos refugiados cuya determinación fue realizada de manera colectiva por haber abandonado sus lugares de origen en forma masiva, por lo cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro es un refugiado “en primera instancia”, ya que resulta prácticamente imposible determinar individualmente si una persona reúne los requisitos para ser considerada como refugiado en situaciones de éxodos masivos. Esta determinación se realiza tomando en cuenta las condiciones que obligaron a las personas a salir de su país, tales como la situación del Estado del que huyen, la presencia de guerrillas internas, de conflictos armados, de violencia generalizada, etc., y concluye que todos aquellos nacionales que salgan de ese Estado serán considerados como refugiados. Como ejemplo podemos señalar el caso de los refugiados guatemaltecos en la frontera sur del país, que, si bien es cierto no fueron reconocidos en un principio como refugiados por las autoridades mexicanas, el ACNUR les otorgó el reconocimiento como tales “*prima facie*”.

Igualmente, el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado⁹⁷ menciona a los refugiados *sur place*, (refugio *sur place*) que son aquellas personas que salieron de su país de origen no por fundados temores, sino por cuestiones económicas, familiares, culturales o de esparcimiento, pero que no pueden regresar a su país en virtud de que en éste han surgido una serie de circunstancias que hacen

⁹⁶ Manual de Procedimientos y criterios para determinar la Condición de Refugiado, op. cit., p. 14 .

⁹⁷ Idem, p. 24

imposible y peligroso el retorno, por lo que pueden solicitar que le sea reconocida su condición de refugiado en el extranjero. En pocas palabras son personas que no eran refugiados al dejar su país, pero que adquieren posteriormente tal calidad. Han solicitado este reconocimiento diplomáticos y otros funcionarios que prestaban servicios en el extranjero, prisioneros de guerra, estudiantes, trabajadores migratorios, artistas y deportistas.

Podemos hablar de otro tipo de refugio como lo es el *refugio provisional* que es aquel que se otorga de manera temporal, según el principio de la no devolución, y se brinda a los refugiados la asistencia básica indispensable, en lo que se determina si se les otorga la condición de refugiados formalmente o son reasentados en un tercer Estado porque no pueden ser admitidos durante un tiempo prolongado. Son, en sí, personas que están en espera de que se les brinde una solución a su problema por parte del país receptor y del ACNUR.⁹⁸

A últimas fechas, en situaciones de afluencia masiva de refugiados, se ha visto la necesidad de brindarles un refugio temporal con afán de proporcionar protección inmediata a dichas personas. El Comité Ejecutivo del ACNUR reafirmó que en caso de afluencia a gran escala las personas en busca de refugio siempre debían por lo menos recibir refugio provisional, a la vez que subrayó el carácter excepcional de esta medida y la necesidad esencial de que las personas a las que se les proporcione refugio provisional fueran objeto de trato básicamente humanitario.⁹⁹

⁹⁸ ACNUR, "Conclusiones Escogidas sobre la Protección Internacional de los Refugiados", *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit. p. 168.

⁹⁹ "Conclusión N° 19 (XXXI) del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1980, titulada "Refugio Provisional", citada en el Documento de Trabajo del Coloquio Internacional celebrado con motivo de los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, en San José de Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994, en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit. p. 55.

Como un fenómeno paralelo al refugio, sin que pueda considerarse como tal, encontramos la cuestión de los desplazados internos que ha sido ampliamente reconocida, regulada y protegida por el ACNUR. Son considerados desplazados internos todas aquellas personas que se ven en la necesidad de abandonar sus lugares de origen y desplazarse a otro dentro de su propio Estado, es decir, que a diferencia de los refugiados, los desplazados internos no cruzan las fronteras de su país, sino que se quedan en algún otro sitio en donde consideren que se encuentran seguros.

Para Loretta Ortiz Ahlf,¹⁰⁰ los desplazados internos son personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro sitio debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual ni colectiva, ni motivos de raza, nacionalidad, pertenencia a grupo social, religión u opiniones políticas.

Según Antonio Augusto Cancado Trindade,¹⁰¹ los desplazados sufren más riesgo que el resto de la población, en cuanto a seguridad física, por lo que debe aplicarse en ellos las normas internacionales de protección a los derechos humanos. De la misma manera señala que en la práctica, el ACNUR ha extendido su protección a los desplazados internos cuando hay riesgo de que se transformen en refugiados, lo cual constituye una acción preventiva.

Como ejemplo de desplazados internos podemos mencionar, sin ir muy lejos, a los indígenas chiapanecos que se han visto en la imperiosa necesidad de abandonar sus comunidades de origen y buscar refugio en otro sitio dentro del mismo estado o en estados limítrofes, como consecuencia del conflicto que, desde 1994, afecta dicha zona del país.

¹⁰⁰ Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Editorial Harla, México, 1989, p. 136.

¹⁰¹ Antonio Augusto Cancado Trindade, op. cit., pp. 38 y 39.

H) Diferencias entre refugio y asilo.

Etimológicamente la palabra *asilo* proviene del latín *asilum*, y este término a su vez proviene del griego *asulon*, que significa "lugar inviolable en el que una persona perseguida logra refugio o abrigo".¹⁰²

Otra opinión del origen etimológico de la palabra asilo, emitida por Waldo Villalpando,¹⁰³ nos dice que es de origen griego, compuesta de la partícula privativa "a" y el verbo *syloa*, capturar, violentar, devastar. Textualmente significa *sin captura, sin violencia, sin devastación*.

Igualmente, el autor citado en el párrafo anterior, señala que a lo largo de la historia la palabra asilo se ha identificado con la de santuario, es decir, lugar en donde no puede ejercerse persecución.¹⁰⁴

Históricamente, las figuras del asilo y refugio habían sido consideradas como sinónimos y eran tratadas indistintamente; no fue sino hasta esta década cuando en el ámbito interamericano se hace una distinción entre ambas instituciones, y se regula específicamente el asilo en las diversas Conferencias y Convenciones continentales sobre el tema, donde se establece la procedencia del asilo exclusivamente para cuestiones políticas, es decir, para aquellas personas que sufrían persecuciones por haber cometido delitos políticos o conexos con los políticos en su país de origen, excluidos todos aquellos delincuentes del orden común. Como puede apreciarse, muchos autores utilizan los términos de asilo y refugio como sinónimos, pero consideramos necesario distinguir entre el sistema interamericano y el de Naciones Unidas.

¹⁰² Sepúlveda, César, "México ante el asilo. Utopía y realidad". Revista Jurídica, México, julio de 1979, p.10, citado por Fernando Serrano Migallón, op. cit., p. 359

¹⁰³ Waldo Villalpando, "El asilo en la Historia", op. cit., p. 10.

¹⁰⁴ *Idem*.

El 20 de febrero de 1928 se firmó en la Habana, Cuba, como resultado de la sexta Conferencia Internacional Americana, la Convención sobre Asilo, la cual estableció, en su artículo primero, la procedencia del asilo únicamente por cuestiones políticas, y, por consiguiente, la improcedencia del asilo por delitos comunes. Esta Convención fue firmada por México y depositado su instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1929.¹⁰⁵

En la séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933 se firmó la Convención sobre Asilo Político, la cual enriquecía y enfatizaba el contenido del artículo primero de la Convención de la Habana de 1928 sobre la improcedencia del asilo a los delincuentes del orden común y se añadió que la calificación de los delitos políticos correspondía al Estado que brinda el asilo (art. 2°). En su artículo tercero señalaba que el asilo político no estaría sujeto a reciprocidad, sino que todo hombre puede gozar de su protección sea cual fuere su nacionalidad. México firmó y ratificó esta Convención el 27 de enero de 1936.¹⁰⁶

El 28 de marzo de 1954, dentro de la décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas, Venezuela, se suscribió la Convención sobre Asilo Diplomático, la cual establecía, dentro de los puntos más importantes, que el asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, sería respetado por el Estado territorial, además de definir lo que se entiende por legación diplomática: toda sede de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios (art. 1°); igualmente reconocía el derecho

¹⁰⁵ "Convención sobre Asilo de 1928", ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y temas conexos*, op. cit., p. 83.

¹⁰⁶ *Idem*, p. 95.

soberano del Estado de otorgar el asilo (art. 2°). México es parte de esta Convención desde el 6 de febrero de 1957.¹⁰⁷

En la misma Conferencia de Caracas, se suscribió la Convención sobre Asilo Territorial, misma que establecía en su artículo primero, la potestad de cada Estado de recibir en su territorio a las personas que juzgue conveniente; además establecía claramente que ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos y hacia improcedente la extradición. (art. 3°).¹⁰⁸ México ratificó este Instrumento hasta el 18 de diciembre de 1980.

Como puede apreciarse, nuestro país es miembro de las cuatro Convenciones sobre asilo que a nivel interamericano se han dado en esta década, y, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos documentos son Ley Suprema.

La Convención Americana de Derechos Humanos reconoce también, en su artículo 22, punto 7, el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o a los convenios internacionales.¹⁰⁹

Los conceptos doctrinales sobre asilo son muy diversos, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

¹⁰⁷ *Idem*, p. 131.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 137.

¹⁰⁹ "Convención Americana sobre Derechos Humanos", suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, op. cit., p. 153.

Para Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho,¹¹⁰ el término *asilo* presenta dos significados, uno histórico y otro jurídico, el primero se conceptualiza como un privilegio de que gozaban en la antigüedad algunos lugares (ciudades o iglesias) que detenía la acción de la justicia en relación a los delincuentes y perseguidos, por cualquier motivo, que se refugiasen en ellos; el segundo como inmunidad que se concede en el territorio de un país al extranjero que ha cometido algún delito político en el suyo y huye de la persecución de que puede ser objeto.

Carlos Augusto Fernández¹¹¹ define al asilo como *"...una institución jurídica, de derecho internacional general, destinada a garantizar, supletoriamente, la protección de los derechos esenciales de la persona humana, en momentos en que el Estado territorial no ejerce su función, ya sea porque no existe gobierno eficaz de derecho o de hecho, ya porque los gobernantes toleran o fomentan una persecución injusta contra el individuo, lo que pone en peligro, actual o inminente, su vida, su integridad física o moral, o la libertad"*.

Alonso Gómez - Robledo Verduzco,¹¹² define al asilo como la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrenten ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación y entregar al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer la persecución.

¹¹⁰ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, op. cit., pp. 106 y 107.

¹¹¹ Fernández, Carlos Augusto, "El asilo diplomático", citado por Fernando Serrano Migallón, op. cit., p. 359

¹¹² Gómez - Robledo Verduzco, Alonso, op. cit., p. 196.

Según Roberto Garretón M.,¹¹³ el concepto de asilo tiene varios significados: el asilo territorial que coincide en gran parte con el concepto de refugio y que consiste básicamente en la protección en un país extranjero de una persona que es perseguida en el propio o en un tercero por la comisión de delitos políticos o por motivos políticos; y el asilo político o diplomático, que consiste fundamentalmente en la protección en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Para Manuel Diez de Velasco Vallejo,¹¹⁴ *“por asilo se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado del control de dichas autoridades. Cabe distinguir, dentro de esta institución, dos grandes clases: el asilo territorial y el asilo diplomático”*, además agrega una tercera clase de asilo, el asilo neutral, que es aquella protección que otorga un Estado neutral en tiempos de guerra a miembros de las fuerzas armadas de los Estados beligerantes que buscan refugio en su territorio.

Para Sergio García Ramírez,¹¹⁵ el asilo territorial es consecuencia de la impenetrabilidad de un Estado por otro: si el delincuente ha optado por trasladarse a otro Estado y éste le concede su protección, asilándolo, el Estado reclamante no podrá, jurídicamente, violar el territorio extraño para detener en él al asilado y tornarlo al juez natural. En cambio, el asilo diplomático viene al caso cuando el lugar de refugio no es el territorio extraño, sino un sitio calificado en el territorio mismo del Estado persecutor: una misión diplomática extranjera.

¹¹³ Garretón M., Roberto, op. cit., p. 212.

¹¹⁴ Diez de Velasco Vallejo, Manuel, op. cit., p. 498.

¹¹⁵ García Ramírez, Sergio, op. cit., p. 157.

Así, podemos distinguir, en base a la doctrina y a los documentos internacionales, dos clases de asilo: territorial y diplomático.

a) Asilo territorial.

El asilo territorial es aquella protección que un Estado presta en su territorio al acoger en el mismo a determinadas personas que llegan a él perseguidas por motivos políticos y que se encuentran en peligro su vida o libertad en el Estado de procedencia. Normalmente son nacionales de este último o eventualmente pueden ser nacionales de un tercer Estado. Tiene su fundamento en la competencia que ejerce el Estado sobre su territorio, y en virtud de ella puede conceder no sólo la entrada en el mismo, sino también otorgar protección mientras se habite dentro de la esfera de su territorio, lo que trae como consecuencia que el asilo sea para el Estado la concesión de un derecho derivado de su soberanía territorial y para el particular una concesión graciosa del Estado asilante.¹¹⁶

Según Fernando Serrano Migallón,¹¹⁷ el asilo territorial comprende la protección que concede un Estado en su territorio a sujetos perseguidos por motivos políticos en su país de origen, basado en la soberanía del Estado receptor.

La expresión *asilo territorial* tiene el mismo sentido en la terminología de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional Americano. Sin embargo, el vocablo asilo, sin ningún calificativo, en las Naciones Unidas, debe entenderse como asilo territorial, mientras que en el Derecho Interamericano tiene varias acepciones, ya sea como institución genérica, o como concepto que engloba al asilo territorial como al asilo diplomático.¹¹⁸

¹¹⁶ Idem, pp. 498 y 499.

¹¹⁷ Serrano Migallón, Fernando, op. cit. p. 365.

¹¹⁸ Gros Espiel, Héctor, op. cit., p. 22.

b) Asilo diplomático.

El asilo diplomático tiene su origen con el surgimiento de las embajadas, las misiones permanentes de un Estado en territorio de otro a mediados del siglo XVII con la firma del tratado de paz de Westphalia; se basa en la inviolabilidad de los recintos de las misiones diplomáticas.¹¹⁹

El artículo segundo del Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo, suscrito en Montevideo, Uruguay en 1939,¹²⁰ ratificado únicamente entre este país y Paraguay, establece que el asilo diplomático sólo podrá concederse en las embajadas, legaciones de buques de guerra, campamentos o aeronaves militares, exclusivamente a los perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición. De la misma forma, el artículo tercero de dicho ordenamiento señala que no se concederá asilo a los acusados por delitos políticos, que previamente estuvieran procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes y por tribunales ordinarios. La calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede.

Según Rafael de Pina,¹²¹ el asilo diplomático es la facultad reconocida a los agentes diplomáticos de dar hospitalidad en los edificios de sus residencias oficiales a los perseguidos políticos que lo soliciten, los cuales, en virtud de ello, quedan a cubierto de la detención por parte de las autoridades locales. Este asilo tiene sus antecedentes en el asilo religioso y en el territorial, en la actualidad desconocidos. Se funda en el principio de la inmunidad de jurisdicción de que gozan los agentes diplomáticos, más que en el de la extraterritorialidad de los edificios donde tienen su sede.

¹¹⁹ Serrano Migallón, Fernando, op. cit. p. 361.

¹²⁰ "Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo", suscrito en Montevideo, Uruguay en 1939, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, op. cit., p. 99.

¹²¹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, op. cit., p. 107.

Para Cecilia Imaz,¹²² el asilo diplomático es aquel concedido por un Estado en la sede de su embajada o en un barco detenido en la costa del Estado a cuya jurisdicción interna intenta sustraerse el individuo. Requiere una calificación política en la sede diplomática del país asilante. El asilo territorial es concedido por un Estado en su propio territorio.

Un Estado tiene jurisdicción, o sea el derecho de expedir y aplicar sus leyes en términos del derecho internacional, no sólo en su territorio, sino también en sus navios de guerra, en los campamentos y las aeronaves militares y en las misiones diplomáticas; en este sentido, un Estado asilante ejerce libremente sus facultades como poder soberano en la medida en que constituye una manifestación del ejercicio de su jurisdicción.¹²³

El asilo diplomático se basa en una no aplicación del imperio que el Estado territorial tiene sobre los individuos situados en su jurisdicción. En el derecho moderno se desecha la noción de extraterritorialidad de las misiones diplomáticas, que anteriormente era la base y fundamento del asilo diplomático, para ser sustituida por la inmunidad o inviolabilidad de la sede diplomática. No es que exista un estado de derecho dentro de otro, ni que el derecho del país receptor no sea válido en ese espacio, sino simplemente que no es aplicable a dichas personas, o no se aplica a aquellas que se encuentren ubicadas en espacios diplomáticos, por así convenir al propio Estado receptor por cuestiones de reciprocidad internacional.¹²⁴

La inviolabilidad constituye la base del asilo diplomático, y su primera manifestación es cuando se realiza el ingreso de una persona a la sede diplomática, es decir, el ingreso físico de esta persona a un espacio determinado sometido a otra

¹²² Imaz, Cecilia, op. cit., p. 25.

¹²³ Serrano Migallón, Fernando, op. cit., p. 364.

¹²⁴ Idem, p. 365.

jurisdicción, como lo sería una embajada o misión diplomática. La inviolabilidad del local tiene como fundamento la necesidad de afirmar el respeto mutuo que se deben los Estados a sus respectivas soberanías.¹²⁵

De la misma manera señala Alonso Gómez - Robledo¹²⁶ que en la práctica internacional las sedes de misiones diplomáticas, de oficinas consulares, buques de guerra y bases militares han sido utilizadas para otorgar asilo a individuos que requieran protección y refugio por huir de la justicia local, lo que se traduce en asilo interno (asilo diplomático), en contraposición al asilo extraterritorial, que es aquel concedido por otro Estado dentro de su propio territorio en ejercicio de una facultad jurídica soberana discrecional, condicionada la concesión del asilo a que se constate el carácter político del delito y de que se esté frente a una situación de verdadera urgencia.

El autor citado señala que el problema más difícil se presenta cuando hay que determinar precisamente si el delito es o no de carácter político, y a este respecto, cita al maestro Antonio Carrillo Flores, quien señala que cuando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político.¹²⁷

Para definir el término "delito político" nos remitimos al concepto adoptado por el Comité Jurídico Interamericano el 4 de noviembre de 1959: a) son delitos políticos las infracciones contra la organización y funcionamiento del Estado; b) son delitos políticos las infracciones conexas con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se realiza para ejecutar o favorecer el atentado contra la organización y funcionamiento del Estado; c) no son delitos políticos los crímenes de barbarie y vandalismo, y en general todas las

¹²⁵ Idem, p. 366.

¹²⁶ Gómez Robledo Verduzco, Alonso, op. cit., p. 197.

¹²⁷ Idem, p. 206.

infracciones que exceden los límites lícitos del ataque y la defensa; d) no es delito político el genocidio, de acuerdo con la convención de las Naciones Unidas.¹²⁸

Fernando Serrano Migallón,¹²⁹ señala que las principales causas por las que pueda solicitarse el asilo político, ya sea territorial o diplomático, son: golpe de Estado, asonada, levantamientos, insurrecciones, revolución, revueltas y pronunciamientos u opiniones contrarias al régimen establecido. De la misma manera, señala que en cuanto a los fundamentos del asilo, encontramos tres aspectos: soberanía, como la total capacidad de autodeterminación con que cuentan los Estados para establecer su forma de gobierno y la regulación normativa que enmarque el actuar social más adecuado a fin de lograr los fines sociales; relaciones diplomáticas: son aquellas que se dan entre entidades pares y sobre la premisa de igualdad de los Estados, reciprocidad y soberanía interior; reconocimiento internacional: aceptación generalizada de la comunidad de Estados de otra entidad miembro y con base en principios como la inviolabilidad de la misión diplomática, el derecho de asilo y las funciones diplomáticas.

Hemos mencionado que los términos de asilo y refugio en el ámbito de las Naciones Unidas son sinónimos, basados en la definición que sobre los refugiados proporciona la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y no concuerdan con los términos del Derecho Internacional Americano. Con respecto a los refugiados, en el sistema de Naciones Unidas, tienen derecho a ser considerados como tales las personas que tengan el temor fundado de persecución por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social determinado o por *opiniones políticas*, es decir que en el término *refugiado* se comprende tanto a los perseguidos políticos como a los perseguidos por otras causas, no así en el Derecho Interamericano en donde el asilo, ya sea territorial o diplomático, únicamente es procedente por delitos o motivos políticos, y

¹²⁸ Monroy Cabra, Marco Gerardo, op. cit., p. 327.

¹²⁹ Serrano Migallón, Fernando, op. cit., pp. 362 y 363.

quedan excluidas las demás causas de persecución. Esta es la razón por la que en los instrumentos internacionales y, en general, en todo el sistema de Naciones Unidas, se hable de asilo y refugio sin distinción alguna, incluso muchos autores emplean estos términos como sinónimos, por lo que es necesario precisar, cuando se hable de estos tópicos, si se refiere al sistema de Naciones Unidas o al sistema interamericano.

Como ejemplo de un caso de asilo diplomático y posteriormente territorial fue aquel otorgado por el gobierno mexicano a León Trotsky, quien en 1936 solicitó la protección respectiva en la representación diplomática mexicana en Noruega y llegó a México a principios de 1937.¹³⁰

Del análisis anterior podemos deducir algunas similitudes y diferencias entre asilo y refugio:

- Ambas figuras son instrumentos de protección internacional de los derechos fundamentales de la persona, que se ven amenazados por motivos de persecución.
- El asilo se otorga de manera individual, a diferencia del refugio que puede ser otorgado en forma colectiva.
- El asilo se concede a personas perseguidas exclusivamente por delitos políticos o conexos con los políticos, el refugio, en el sistema interamericano, sólo resulta procedente por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo determinado.
- La calificación del carácter político del delito corresponde al Estado asilante así como el otorgamiento del asilo en ejercicio de su soberanía, es decir, es un derecho del Estado; el refugio implica la obligación del Estado de, por lo menos, brindar protección temporal al solicitante, con la obligación de no devolverlo al

¹³⁰ Gall Olivia, "Trotsky en México", citado por Cecilia Imaz, op. cit., p. 50.

país de origen o a donde su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas, en atención al principio de la no devolución, lo cual constituye un derecho del refugiado.

- El asilo, en su carácter diplomático, no implica la salida del solicitante del territorio de su país ni el cruce de fronteras, en cambio, para ser considerado refugiado es requisito indispensable abandonar el territorio del Estado persecutor.
- El asilo territorial y diplomático únicamente han sido regulados en el ámbito interamericano, mientras que en el sistema de Naciones Unidas el asilo y el refugio son considerados sinónimos.

4.- Definición de refugiados.

A) Significación gramatical.

Según el Diccionario de la Lengua Española Larousse,¹³¹ la palabra *refugiado* es un adjetivo que denota a aquella persona que se ve obligada a buscar refugio fuera de su país por razones políticas, sociales, etc.

El Diccionario Enciclopédico Larousse,¹³² nos dice que *refugiado* es aquella persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones, persecuciones, etc., vive fuera de su país.

El Diccionario Enciclopédico Océano,¹³³ nos dice que *refugiado* es el pasado participio de *refugiar*. Persona que, debido a la guerra, a las persecuciones políticas, a la condena o al deseo de huir de un peligro, busca amparo fuera de su país.

¹³¹ *Diccionario de la Lengua Española Larousse*, Primera edición, México, 1993, p. 565.

¹³² *Diccionario Enciclopédico Larousse*, México, 1998, p. 864.

¹³³ *Diccionario Enciclopédico Océano*, Tomo V, Ediciones Océano, S.A., Barcelona, España, 1993.

B) Conceptos doctrinales.

Roberto Garretón ¹³⁴ considera como refugiado a la persona que se encuentra fuera de su país, sin la protección de éste, en razón de fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opciones políticas, o de encontrarse amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Carlos García Bauer señala que comúnmente puede estimarse como refugiado a cualquier persona que busca refugio en otro Estado debido a una catástrofe natural, que ha sido expulsada de su país o que por motivos políticos se ha visto forzada a abandonarlo para evitar persecuciones o malos tratos de sus autoridades. No se trata, pues, del inmigrante ordinario. Sin embargo, cuando se usa el término *refugiado* en Derecho Internacional, el término tiene un sentido específico o más limitado, que no comprende sino a los refugiados, en otro país diferente del suyo, por motivos políticos o, refugiados políticos quienes no desean o no pueden obtener protección del gobierno de su país del cual son o habían sido nacionales o residentes, así como a los que carecen de nacionalidad.¹³⁵ Definición con la que no estamos de acuerdo ya que, como hemos señalado, no puede haber refugiados políticos, que en todo caso serían considerados como asilados, según los argumentos que hemos manejado con anterioridad.

A decir de Diego García - Sayán, ¹³⁶ por definición, el refugiado es un extranjero que carece de protección. Es una persona que no cuenta, fuera de su país de origen, con el amparo diplomático o consular del mismo. En la base de la desprotección de dicha

¹³⁴ Garretón M., Roberto, op. cit., p. 213.

¹³⁵ García Bauer, Carlos, "Protección de Personas que buscan asilo en situaciones de afluencia a gran escala", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., p. 179.

¹³⁶ García - Sayán, Diego, op. cit., p. 191.

persona, o grupo de personas, están los “... *fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas...*”

César Sepúlveda considera que un refugiado es una persona, habitante de un lugar o un país determinado, que ha buscado abrigo en otra parte, sea en razón de una catástrofe natural y, que haya sido expulsado, o bien, que se pone a cubierto de acontecimientos de orden político para sustraerse al trato que las autoridades o grupos del país le infligen.¹³⁷

Para Fernando Serrano Migallón,¹³⁸ los refugiados se encuentran comprendidos dentro de la figura del asilo; así, los define como un grupo de personas que abandonan su país, generalmente por acciones violentas e inminentes de su propio Estado.

Jorge Santiestevan,¹³⁹ señala que el refugiado es una persona que se ve forzada a abandonar su país por motivos de persecución. Carece o rechaza por fundadas razones la protección consular y diplomática de los representantes del país de su nacionalidad, y plantea una situación a las autoridades del país de refugio que remite a normas de Derecho Internacional. Quien busca refugio requiere de protección tanto para evitar el riesgo de devolución al país de origen, cuanto para sustituir la protección consular y diplomática del país de su nacionalidad, protección de la cual gozaría en circunstancias normales.

Los refugiados son generalmente el resultado de problemas políticos que hacen que personas o grupos de personas que forman parte de una sociedad se vean obligados

¹³⁷ Sepúlveda, César, op. cit. p. 541.

¹³⁸ Serrano Migallón, Fernando, op. cit. p. 367.

¹³⁹ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 40.

a dejar su país por fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, o pertenencia a determinado grupo social, o porque han huido debido a que su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.¹⁴⁰

C) Concepto que se desprende de los instrumentos internacionales.

El Tratado de Montevideo de 1939 hablaba ya de los refugiados y, sin definirlos, establecía que el Estado tiene el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública. Igualmente señalaba que las causas que motivan el refugio deben ser calificadas por el Estado receptor (artículo 11).¹⁴¹

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como anexo a la resolución 428 (V), establece en su capítulo II relativo a las funciones del Alto Comisionado, una definición de refugiado:

“Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, y, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quieran acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su

¹⁴⁰ “Documento de Trabajo del Coloquio Internacional celebrado con motivo de los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, en San José de Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994, en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 60.

¹⁴¹ “Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939”, ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 101.

*residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él*¹⁴²

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece, en la segunda parte de su artículo primero, la definición de refugiado que ha sido adoptada de manera universal e incorporada a diversos instrumentos regionales y a la legislación interna de diversos países. Esta definición es la base de acción del ACNUR, únicamente pueden considerarse y reconocerse como refugiados aquellos que reúnan las características y condiciones establecidas en la misma. Este concepto tiene como base la definición del Estatuto de la Oficina del ACNUR, y por su importancia y trascendencia la transcribimos a continuación:

*“A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*¹⁴³

A decir de Diego López Garrido,¹⁴⁴ la ausencia de protección del país de origen constituye el elemento central de la definición proporcionada por la Convención de 1951. La especificidad descansa en la imposibilidad que tiene la persona de gozar de la

¹⁴² “Estatuto de la Oficina del ACNUR”, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 112.

¹⁴³ “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951”, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 117.

¹⁴⁴ López Garrido, Diego, op. cit., p. 22.

protección de su país de origen. Para remediar esta situación la comunidad internacional, a través de los Estados, le asegura una protección de sustitución, un estatuto internacionalmente protegido. Esto distingue a los refugiados de otros migrantes, en especial los económicos, los cuales gozan de la protección de su país.

Por lo que hace a los elementos principales de la definición de refugiado de la Convención de 1951, podemos mencionar los siguientes, y nos remitimos en su análisis a lo expuesto en el apartado anterior, a efecto de evitar repeticiones innecesarias:

- Fundados temores de persecución.
- Motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
- Se encuentren fuera del país de su nacionalidad.
- No pueda o no quiera acogerse a la protección de su país.

Como puede apreciarse, la definición de la Convención de 1951 contiene una limitación temporal al referirse a *acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951*, esta limitación, a decir de Waldo Villalpando,¹⁴⁵ es propia de la coyuntura histórica de la posguerra, a través de esta limitación se clausura la posibilidad de nuevos hechos justificadores de refugiados, es decir, que únicamente podían ser considerados como refugiados aquellos que reunieran los requisitos establecidos por la propia definición, siempre y cuando las condiciones que le dieron origen fueran anteriores a 1951; igualmente existía, aunque no de manera explícita, una limitación territorial a Europa, lugar en donde se habían presentado la mayoría de los movimientos de refugiados.

Los conflictos surgidos en la década de los años 50 (Hungría, Argelia, China, etc.) plantearon al ACNUR la necesidad de atender nuevas situaciones de refugiados no

¹⁴⁵ Waldo Villalpando, "ACNUR, Como honrar un mandato", op. cit., p. 40.

solamente en Europa, sino en todo el mundo, razón por la cual en 1967 surge el Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyo propósito principal era abolir las limitaciones temporales y geográficas para otorgar la condición de refugiado contenidas en la Convención de 1951.

El prólogo del propio Protocolo reconoce que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que existía la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no quedaran comprendidos en el ámbito de la Convención, igualmente considera conveniente que todos los refugiados gozaran de igual estatuto, independientemente de la fecha límite del 1° de enero de 1951.¹⁴⁶

Así, el artículo 1°, puntos 2 y 3 del Protocolo establece:

...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 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 las palabras "a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

...3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes del mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la

¹⁴⁶ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado por Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de la ONU el 31 de enero de 1967 en Nueva York, EUA.

*sección B del artículo 1° de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1°.*¹⁴⁷

La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), aprobada el 10 de septiembre de 1969 en Addis Abeba, que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, proporciona en sus artículo 1° y 2° una definición del término refugiado, la cual toma como base la definición contenida en la Convención de 1951:

Artículo 1

Definición del término "refugiado"

- 1. "A los efectos de la presente Convención, el término refúgiado se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad, hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.*
- 2. "El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a*

¹⁴⁷ Idem. (El sombreado es nuestro).

abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad."¹⁴⁸

Como puede apreciarse, la Convención de la OUA introduce una extensión del concepto de refugiado, al considerar como tal a aquellos que se vean en la necesidad de abandonar su país por agresión, ocupación o dominación extranjera o perturbación grave del orden público en toda o en una parte del país de origen o de nacionalidad.

Para Waldo Villalpando,¹⁴⁹ la definición contenida en la Convención de la OUA contiene una ampliación de las causas reconocidas por el ACNUR y ha tenido el mérito de fundar la intervención de dicho organismo aún cuando no se verifiquen los requisitos exigidos por la Convención de 1951.

La Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, además de definir el término de refugiado, agrega algunos elementos, basada en las definiciones de la Convención de 1951 y de la OUA. Así en su conclusión tercera establece:

"...Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1º, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la

¹⁴⁸ "Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre Refugiados", aprobada el 10 de septiembre de 1969, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 354.

¹⁴⁹ Waldo Villalpando, ACNUR, "Como honrar un mandato", op. cit., p. 43.

*Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la **violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.***¹⁵⁰

De lo anterior se desprende que la Declaración de Cartagena considera como refugiados, además de los que reúnan los requisitos exigidos por la Convención de 1951, a aquellas personas que hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos, y además, da la opción de huir por cualquier otra circunstancia que perturbe gravemente el orden público.

El documento elaborado en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en Guatemala en 1989, denominado "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", hace un análisis preciso de la definición de refugiado proporcionada por la Declaración de Cartagena. Así, establece que dicha definición contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. Esta definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, libertad o seguridad, y por otro, que dicha amenaza sea resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto de la definición.¹⁵¹

¹⁵⁰ "Declaración de Cartagena sobre Refugiados", adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia en 1984, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op cit., p. 369. (Las negrillas son nuestras).

¹⁵¹ "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 1989, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 382.

Según los criterios de CIREFCA podemos analizar los elementos de la definición de la Declaración de Cartagena en los siguientes términos:

- Conflictos internos: son aquellos definidos por las Convenciones de Ginebra como todos aquellos conflictos que tiene lugar en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que le permite realizar operaciones militares sostenidas y concretadas.¹⁵²
- Violencia generalizada: son todas aquellas situaciones de disturbios interiores y tensiones internas, como motines, actos de vandalismo, inseguridad extrema y actos de naturaleza similar, puede ser producto de conflictos armados nacionales o internacionales. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida. En otras palabras los disturbios y tensiones internas no se califican como violencia generalizada.¹⁵³
- Agresión extranjera: la Asamblea General de Naciones Unidas ha definido este concepto como el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁵⁴

¹⁵² "Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra", Art. 1.1, citado en *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, op. cit., 383

¹⁵³ "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 1989, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., 384.

¹⁵⁴ "Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 33 4 (XXIX)", *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, op. cit., p. 384.

- Violaciones masivas de derechos humanos: se considera satisfecho este elemento cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos relativos. En particular, pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la negación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en forma grave y sistemática.¹⁵⁵
- Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público: este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados que alteren el orden público; deben ser producto del hombre y no de desastres naturales. Como disturbios internos podemos entender, según el Comité Internacional de la Cruz Roja,¹⁵⁶ aquellas situaciones en las cuales no hay un conflicto armado como tal, pero existe una confrontación dentro del país, la cual está caracterizada por una cierta gravedad o duración y conlleva actos de violencia que pueden asumir varias formas, desde la generación espontánea de actos de revuelta, hasta la lucha entre grupos más o menos organizados contra las autoridades, lo que implica que estas últimas movilicen sus fuerzas policiales, o incluso las fuerzas armadas, para restaurar el orden interno. Las tensiones internas incluyen, a su vez, situaciones de seria tensión política, militar, económica, social, racial o religiosa, lo que puede desencadenar disturbios internos, es decir, que hay tensiones internas, sin que haya disturbios internos, cuando se usa la fuerza como medio preventivo para mantener el respeto a la ley y el orden.

¹⁵⁵ "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", op. cit., pp. 384 y 385.

¹⁵⁶ "Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el Protocolo II adicional a las Convenciones de Ginebra", *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, op. cit., 383.

D) Concepto que se desprende del Derecho interno.

Como se ha mencionado, la Ley General de Población establece la figura específica del refugiado en su artículo 42, fracción VI dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante; al respecto dicho precepto dispone:

"Artículo 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al 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, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro en donde su vida, libertad o seguridad su vean amenazadas.

"La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta

*característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.*¹⁵⁷

El concepto de refugiado que proporciona la legislación mexicana ha incorporado los elementos principales de las definiciones aportadas por la legislación internacional, en particular los de la Convención de 1951 y los de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, por lo que resulta aplicable a la definición transcrita el análisis de los elementos realizado en el transcurso del presente capítulo.

Es importante destacar que, además de los elementos principales, la definición que proporciona la Ley General de Población contempla expresamente el principio de la no devolución, que, como se ha mencionado, es el pilar donde descansa la figura del refugio.

Igualmente, el concepto en comento excluye de manera expresa a los asilados políticos, mismos que se encuentran regulados por la fracción V de dicho precepto. De la misma manera dispone que el permiso que otorgue la Secretaría de Gobernación para permanecer en el país con esta calidad migratoria, podrá ser renovado las veces que estime pertinente, es decir que su estancia en territorio nacional puede prorrogarse las veces que sea necesario, siempre que subsistan las circunstancias o causas que motivaron el refugio.

En el mismo sentido que la legislación internacional, la Ley General de Población prevé la posibilidad de que el refugiado, durante su estancia en el país, viole las leyes nacionales y contempla también, en consecuencia, la sanción aplicable. De igual manera establece, como causa de pérdida de la calidad migratoria de refugiado, el hecho de que el extranjero abandone el país sin permiso previo de la autoridad competente, lo cual

¹⁵⁷ "Ley General de Población", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1906-1996*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, México, 1996, p. 206.

resulta a todas luces lógico, en virtud de que si abandona el país que le brinda protección, pondría seriamente en duda sus fundados temores de persecución.

El artículo 123 de la Ley General de Población establece expresamente la sanción a que se hace acreedor aquel extranjero que se interne de manera ilegal al territorio nacional, sanción de la que, a juicio de la Secretaría de Gobernación, puede dispensarse al refugiado, en términos del precepto transcrito.

E) Concepto que se propone.

Del concepto propuesto en el apartado anterior para el término "refugio", podemos deducir ahora un concepto del término "refugiado":

Refugiado es toda persona que se ve en la imperiosa necesidad de abandonar su país de origen o de residencia en busca de protección, por fundados temores de persecución originados por cuestiones raciales, de nacionalidad, de pertenencia a un grupo social determinado, religión, violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada o conflictos internos que pongan en peligro su vida, libertad o seguridad y no pueda o no quiera, por fundadas razones, acogerse a la protección de su gobierno, ya sea porque dicha persecución proviene del propio gobierno, o porque éste sea incapaz de brindar la seguridad necesaria.

F) Elementos del concepto propuesto.

Por lo que hace a los elementos del concepto propuesto, consistentes en fundados temores de persecución, motivos raciales, de nacionalidad, de pertenencia a un grupo social determinado, religión, violaciones masivas de derechos humanos, violencia

generalizada, conflictos internos, etc., nos remitimos al análisis que sobre dichos elementos efectuamos en el numeral anterior.

G) Clasificación de refugiados.

La legislación internacional y la doctrina proporcionan ciertas clases de refugiados, según sus situaciones particulares, sin dejar de reconocer que únicamente puede aspirarse al estatuto de refugiado, cuando se actualicen las hipótesis prevista por dicha legislación. Dentro de esta clasificación, encontramos los siguientes:

Refugiados *prima facie*. Como mencionamos en el apartado anterior, el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado establece que estos refugiados son aquellos cuya determinación fue realizada de manera colectiva por haber abandonado sus lugares de origen en forma masiva, por lo que se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro de ese grupo es un refugiado “en primera instancia”, por la dificultad que representa el hacer una determinación individual en estos casos de éxodos masivos.¹⁵⁸

Refugiados *sur place*. Son aquellos que salieron de su país de origen por motivos totalmente distintos a los que originan la salida de los refugiados (económicos, laborales, sociales, familiares, de salud o recreación, etc), pero que se ven en la imposibilidad de regresar a su país por haber sobrevenido en el mismo una serie de factores que hacen inseguro y peligroso el retorno.¹⁵⁹

Refugiados *en órbita*. Según Diego López Garrido,¹⁶⁰ esta categoría de refugiado nace del rechazo de una solicitud de refugio. El motivo en cuestión es que el Estado considera que no tiene competencia para examinar esa demanda, y, por consiguiente, va

¹⁵⁸ Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiados, op. cit. p. 14.

¹⁵⁹ idem, p. 24.

¹⁶⁰ López Garrido, Diego, op. cit. p. 122.

a intentar transferir al solicitante a un tercer Estado, sin que pueda devolverlo a su país de origen por el principio de la no devolución. Esta situación puede producirse cuando el refugiado proviene de un país distinto del cual huye, es decir, cuando proviene de un tercer país, por lo cual el país ante el cual solicita le sea reconocida la condición de refugiado, considera que dicho reconocimiento debe ser otorgado por el país de primer "refugio", lo que puede ocasionar que el refugiado vaya de un país a otro en busca de la protección que necesita, o sea, que esté en "órbita".

Refugiados de facto. Pueden considerarse como refugiados de facto a aquellos que oficialmente no son reconocidos por ningún Estado ni por la comunidad internacional, pero que logran establecerse de manera precaria en algún país, sin que éste reconozca su condición. Diego López Garrido,¹⁶¹ nos dice que en esta categoría puede englobarse a aquellos refugiados que han estado en órbita durante mucho tiempo y que al llegar a establecerse más o menos en un Estado requieren atención por razones humanitarias. El autor en cita señala que esta categoría de refugiados implica un estatuto "B", que se ha aplicado sobre todo en países de Europa, y otorga al solicitante derechos temporales de residencia y trabajo, pero sin darles el estatuto de refugiado en términos de los convenios internacionales, el cual vendría a ser el estatuto "A".

Refugiados urbanos. Son los que se encuentran dispersos en las grandes ciudades y que de una u otra forma logran mantener contacto con el ACNUR, el cual los reconoce como tales.

Desplazados internos. Como hemos apuntado, los desplazados internos son personas que se han visto obligadas a abandonar sus lugares de origen en busca de protección, por motivos comunes a los refugiados, y se diferencian de éstos por el hecho

¹⁶¹ Idem, p. 123.

de que los desplazados no cruzan fronteras, sino que permanecen dentro del territorio de su país, de ahí la connotación de "internos".

La declaración final de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), define a los desplazados internos como *"personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada o un conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de su país"*.¹⁶²

Igualmente la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos señaló que *"las personas internamente desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y, en particular, deben gozar de los derechos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura y otros."*¹⁶³

El Documento de Trabajo presentado por el ACNUR con motivo del Coloquio Internacional para conmemorar los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado en San José, Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994, organizado por el ACNUR, el Gobierno de Costa Rica y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,¹⁶⁴ menciona que los desplazados internos, en la medida en que permanecen en zonas afectadas por conflictos armados, pueden beneficiarse de la protección de normas y mecanismos de Derecho Internacional. Sin embargo existe una importante diferencia con relación a los refugiados pues éstos al cruzar una frontera,

¹⁶² "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados y Desplazados Centroamericanos", adoptada en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en Guatemala, mayo de 1989, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 400.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ "Documento de Trabajo presentado por el ACNUR con motivo del Coloquio Internacional para conmemorar los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994, organizado por el ACNUR, el Gobierno de Costa Rica y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 66.

pueden beneficiarse de una estructura edificada por las Naciones Unidas para su protección y asistencia, mientras que los desplazados no pueden beneficiarse de una estructura semejante, ya que se encuentran bajo la jurisdicción de su país y cualquier actividad de la comunidad internacional no puede sustituir dicha jurisdicción.

La propia Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984,¹⁶⁵ expresa en su conclusión novena, la preocupación de la comunidad interamericana por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país, y llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran. Esta conclusión fue retomada por la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas aprobada en el Coloquio Internacional para conmemorar los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados a que nos hemos referido. La decimosexta conclusión de la Declaración de San José establece:

“... Decimosexta. Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentran en estas situación la aplicación de las normas de derechos humanos así como algunos principios de protección a refugiados, como el derecho a la no devolución, el

¹⁶⁵ “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia en 1984, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos, op. cit.*, p. 370.

reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas, el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional, atención a derechos fundamentales y a otros derechos tales como la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras y otros bienes, libertad de movimiento, incluyendo el retorno voluntario, así como la posibilidad de lograr una solución segura a la situación del desplazamiento forzoso."¹⁶⁶

El problema de los desplazados internos ha adquirido una relevancia inusitada a nivel mundial y ha ido aumentando de manera considerable. A principios de la presente década ya había más de 24 millones de personas internamente desplazadas en todo el mundo principalmente por los conflictos en la ex-Yugoslavia y en África.¹⁶⁷

Según datos del ACNUR, para 1995 el número de personas internamente desplazadas a nivel mundial ascendía a 30 millones. De este total se estimaba que 16 millones estaban en África, 7 millones en Asia, más de 5 millones en Europa y hasta tres millones en América.¹⁶⁸ Evidentemente estas cifras han aumentado, sobre todo en Europa con los conflictos étnicos en la antigua Yugoslavia.

La situación de las personas internamente desplazadas es a menudo igual de mala, o incluso peor, que la de los refugiados. Mientras que ellos están ostensiblemente protegidos por el Estado de refugio, muchas de las personas internamente desplazadas están verdaderamente atrapadas en zonas de conflicto en las que no hay autoridad gubernamental, y en las que se hayan sujetos a frecuentes intimidaciones y traslados por

¹⁶⁶ "Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 423.

¹⁶⁷ Kogod Goldman, Robert, "Internally Displaced Persons: Global and Regional Initiatives, Specific Protection Needs and the Importance of an Inter-Agency Framework", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 282.

¹⁶⁸ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., p. 40.

parte de las fracciones enfrentadas. En la mayoría de los casos no permanecen en su país por que los deseen, sino porque se les ha impedido salir de él en busca de refugio.¹⁶⁹

En 1992, la Comisión para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, solicitó al Secretario General que designara un Representante para examinar la cuestión de los desplazados internos de manera sistemática. En 1993 la Organización de Naciones Unidas comisionó al ACNUR para coadyuvar a la solución del problema de los desplazados internos, por lo cual este último organismo estableció una serie de criterios para determinar la naturaleza y el alcance de su participación con los desplazados internos. En resumen, la Organización asumirá la responsabilidad principal de protección y asistencia en situaciones de desplazamiento interno cuando tales actividades estén claramente vinculadas con la prevención o solución de un problema de refugiados. Cuando tales vínculos no existan, el ACNUR también puede contribuir a los esfuerzos para resolver el problema. En ambos casos, la participación de la Organización dependerá de una demanda específica de las Naciones Unidas, la aprobación del Estado interesado y la disponibilidad de fondos.¹⁷⁰

Refugiados *ambientales*. En diversas ocasiones se ha planteado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas el hecho de reconocer como refugiados a aquellas personas que se ven en la necesidad de abandonar sus lugares de origen por el acaecimiento de fenómenos naturales (huracanes, inundaciones, terremotos, incendios forestales, erupciones volcánicas, etc), que los obligan a huir.

A ultimas fechas hemos sido testigos de diversos fenómenos de la naturaleza que obligan a poblaciones enteras a buscar protección en otros lugares de su propio país o

¹⁶⁹ Idem, p. 27.

¹⁷⁰ Idem, p. 41.

incluso en países vecinos, como ejemplo basta mencionar la tragedia que vivieron varios miles de centroamericanos cuando sus países fueron azotados por un huracán en 1998, los cuales se vieron en la necesidad de cruzar fronteras en busca de protección; así, cerca de mil guatemaltecos cruzaron la frontera con México en espera de que el fenómeno natural cesara y pudieran regresar a sus hogares, dichas personas recibieron ayuda básica por parte del gobierno mexicano y posteriormente volvieron a Guatemala.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha brindado protección y asistencia a estas personas por motivos humanitarios, en cooperación con otros organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), pero ha manifestado expresamente la improcedencia de otorgar a estas personas el estatuto de refugiado, ya que no reúnen las características exigidas por la normatividad internacional para tal efecto, es decir, no existen fundados temores de persecución, no hay violaciones masivas de derechos humanos, ni violencia generalizada, ni agresión extranjera, ni circunstancias que perturben gravemente el orden público, sino que las causas que originan el éxodo son puramente naturales, no imputables al hombre, razón por lo cual no puede reconocerse a estas personas como verdaderos refugiados.

H) Diferencias entre refugiados y asilados.

a) Asilados territoriales.

En el Continente americano el asilado territorial es la persona que se refugia en un Estado como consecuencia de ser perseguida por el hecho de imputársele la comisión de un delito político o ser perseguida por motivos políticos, o por delitos comunes conexos

con los políticos, y es el Estado territorial, o sea, el que concede el asilo, el que califica la existencia o inexistencia de las causales que motivan el asilo.¹⁷¹

El asilado territorial, según Jorge Rodríguez y Rodríguez, es la persona que al ser objeto de persecución por delitos o motivos políticos, logra ingresar al territorio del país asilante.¹⁷²

Si se toma en cuenta el análisis que sobre el asilo efectuamos en el apartado anterior, podemos definir al asilado territorial como aquella persona que encuentra protección en territorio de un país extranjero como consecuencia de sufrir persecuciones políticas en su país de origen.

b) Asilados diplomáticos.

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez,¹⁷³ el asilado diplomático es la persona a la cual, al ser perseguida por delitos o motivos políticos y originaria del país persecutor, se concede asilo en la sede de una embajada extranjera, o en un barco, campo o aeronave militares también extranjeros.

Por lo que hace a la legislación interna, la Ley General de Población establece, en su artículo 42, fracción V, la característica migratoria de asilado político en los siguientes términos:

... "Artículo 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna temporalmente al país, dentro de alguna de las siguientes características:

¹⁷¹ Monroy Cabra, Marco G., "El sistema interamericano y la protección de los refugiados", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 241.

¹⁷² Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Situación jurídica de los asilados y refugiados centroamericanos en México", en *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derecho Comparado, Tomo II, México, 1988, p. 1216.

¹⁷³ Idem, p. 1215.

“...V. ASILADO POLÍTICO. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad de que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo el derecho de regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.”¹⁷⁴

El artículo 165 del Reglamento de la Ley en cita establece las bases, principios y criterios a que habrá de sujetarse la estancia del extranjero con la característica migratoria de asilado político, y se refiere en sus cuatro primeras fracciones al asilo territorial, y en las fracciones V y VI al asilo diplomático, al señalar que *“las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquellas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el Asilo Diplomático a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría”*.¹⁷⁵

Tres son las principales diferencias que podemos encontrar entre refugiados y asilados, una de carácter territorial, otra de carácter causal y una tercera en cuanto a su regulación y conceptualización a nivel internacional:

¹⁷⁴ “Ley General de Población”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1906-1996*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, México, 1996, p. 206.

¹⁷⁵ *Reglamento de la Ley General de Población* Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000, primera sección Secretaría de Gobernación, p. 32.

Diferencia territorial: los refugiados son personas que se ven en la necesidad de abandonar su país de origen y buscar protección en otro Estado, es decir, son obligados a cruzar fronteras, los asilados, en su carácter diplomático, por el contrario, permanecen en el territorio del Estado persecutor, sin cruzar ninguna frontera.

Diferencia causal: los refugiados son personas que tienen un temor fundado de persecución por motivos raciales, de pertenencia a un grupo social determinado, religión, nacionalidad, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, agresión extranjera u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público, los asilados, por el contrario, tienen un temor fundado de persecución pero por motivos políticos, lo que los obliga a buscar protección en alguna representación diplomática, barco, campo o aeronave extranjera (asilado diplomático) o en territorio de otro país (asilado territorial).

Diferencia conceptual: los asilados, sean diplomáticos o territoriales, únicamente han sido regulados y diferenciados en el ámbito interamericano, mientras que en el sistema de Naciones Unidas, los términos de refugiado y asilado son considerados sinónimos.

CAPÍTULO III. LOS REFUGIADOS EN LAS NACIONES UNIDAS.

1. Resoluciones de la Asamblea General.

La resolución más importante emitida por este órgano de las Naciones Unidas referente a refugiados es, sin duda, la Resolución 428 (V), adoptada el 14 de diciembre de 1950, a través de la cual se establece la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, resolución que por su importancia transcribimos a continuación:

RESOLUCIÓN 428 (V)

14 de diciembre de 1950

ESTABLECIMIENTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

“La Asamblea General, vista su resolución 319 A (IV) del 3 de diciembre de 1949:

1. *“Aprueba el anexo a la presente resolución que constituye el estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados;*
2. *“Pide a los Gobiernos se sirvan cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados a quienes se extienda la competencia de su Oficina, en particular en la forma siguiente:*
 - a) *“Llegando a ser partes en convenciones internacionales encaminadas a la protección de los refugiados, y adoptando las medidas de aplicación necesarias en virtud de dichas convenciones;*

- b) *“Concertando con el Alto Comisionado acuerdos especiales para la ejecución de medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que necesitan protección;*
 - c) *“Admitiendo en sus territorios a refugiados, sin excluir a los que pertenecen a las categorías más desamparadas;*
 - d) *“Ayudando al Alto Comisionado en sus esfuerzos para favorecer la repatriación voluntaria de los refugiados;*
 - e) *“Favoreciendo la asimilación de los refugiados, especialmente facilitando su naturalización.*
 - f) *“Proporcionando a los refugiados los documentos de viaje y otros, como los que normalmente expedirían a otros extranjeros sus autoridades nacionales, especialmente aquellos documentos que puedan facilitar el reasentamiento de los refugiados;*
 - g) *“Permitiendo a los refugiados trasladar sus haberes, especialmente los necesarios para su reasentamiento;*
 - h) *“Proporcionando al Alto Comisionado información acerca del número y la situación de los refugiados, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;*
3. *“Pide al Secretario General se sirva transmitir también la presente resolución, con el anexo adjunto, a los Estados no miembros de Naciones Unidas, con el objeto de lograr que colaboren en su aplicación.”*

*325ª. sesión plenaria,
14 de diciembre de 1950.¹*

¹ Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 a través de la cual se establece la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 109.

El anexo a que hace referencia la resolución transcrita no es otro sino el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, aprobado el 14 de diciembre de 1950, mismo que establece los objetivos, naturaleza, funciones, organización y hacienda del Alto Comisionado, Estatuto que será analizado en su momento dentro del capítulo referente al ACNUR.

El ACNUR ha recibido instrucciones específicas de la Asamblea General, más allá del texto de sus instrumentos constitucionales para la protección de los refugiados. Así, la Resolución 1,388 (XIV) de la Asamblea General del 20 de noviembre de 1959, autorizó al Alto Comisionado a usar sus buenos oficios en la transmisión de contribuciones materiales a los refugiados no incluidos en la competencia de las Naciones Unidas.²

La misma Asamblea General, por resoluciones 1,286 (XIII), del 5 de diciembre de 1958; 1,389 (XIV), del 20 de noviembre de 1959; 1,500, del 5 de diciembre de 1960 y 1,672 (XVI), del 18 de diciembre de 1961, pidió al ACNUR intervenir en África, para resolver el problema de los argelinos desplazados por causa de la guerra civil que originaban varios problemas de alimento, vivienda, vestuario, medicamentos, etc.³

Por Resolución 2,958 del 12 de diciembre de 1972, la Asamblea General encomendó al ACNUR atender los problemas de personas desplazadas que no necesariamente ingresaban en la definición estatutaria de refugiado, o de aquellos seres que son víctimas de acontecimientos desatados por la mano del hombre, y que precisando de algún tipo de asistencia internacional, no la reciben por no calificar dentro de los diferentes grupos de beneficiarios.⁴

² Sepúlveda, César, op. cit. p. 547.

³ Idem.

⁴ Idem, p. 548.

En los términos de la Resolución 2.312 (XIII) aprobada por la Asamblea General en 1967, se estableció que el derecho de conceder asilo pertenece al Estado y una decisión en ese sentido no debe ser considerada como un acto inamistoso respecto del país de origen del refugiado. La doctrina ha interpretado esta Resolución en el sentido de que asegura una protección individual.⁵

La Asamblea General ha emitido diversas Resoluciones para facilitar y hacer más eficiente la admisión, aceptación, establecimiento, protección y repatriación de los refugiados en todo el mundo, de esta manera podemos señalar, a título de ejemplo, las siguientes:

- Resoluciones 1167 (XII) del 26 de noviembre de 1957 y 1784 (XVII) del 7 de diciembre de 1962 relativas a la protección de los refugiados chinos en Hong Kong.
- Resolución 1671 (XVI) del 18 de diciembre de 1961, relativa a la situación de los refugiados congolese en Angola.
- Resolución 3455 (XXX) del 7 de diciembre de 1975, relativa a la asistencia humanitaria de los desplazados de Indochina.
- Resolución 35/135 del 11 de diciembre de 1980, relativa a mujeres refugiadas y desplazadas.
- Resolución 35/187 del 15 de diciembre de 1980, relativa a niños refugiados y desplazados.

⁵ Lopez Garrido, Diego, *op. cit.* p. 128.

- Resoluciones 538 (VI) del 2 de febrero de 1952, 728 (VIII) del 23 de octubre de 1953, 1166 (XII) del 26 de noviembre de 1957, 1672 (XVI) del 18 de diciembre de 1961, 2789 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971, 2958 (XXVII) del 12 de diciembre de 1972, 3143 (XXVIII) del 14 de diciembre de 1973, 33/26 del 29 de noviembre de 1978, 34/122 del 14 de diciembre de 1979 y 35/41 del 25 de noviembre de 1980, relativas a la repatriación voluntaria de refugiados.⁶

Además, podemos mencionar algunas de las Resoluciones más importantes en materia de repatriación:

- La Resolución 1388 (XIV) del 28 de noviembre de 1959 califica la repatriación voluntaria como una solución permanente para los refugiados y encara la necesidad de acrecentar las posibilidades de aplicación de este instituto.⁷
- La Resolución 2790 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971 reconoce que la repatriación libremente consentida es la única solución satisfactoria al problema de los refugiados y no puede existir si no se crea un clima de confianza.⁸
- La Resolución 3271 (XXIX) del 1º de diciembre de 1974 prevé en especial la repatriación de refugiados provenientes de los países que se liberaron de la dominación colonial.⁹

La Asamblea General a través de su Consejo Económico y Social considera todos los años, en forma separada, el informe anual del Alto Comisionado. La Asamblea, a través de sus resoluciones ha reiterado el mandato original recibido, y ha extendido el

⁶ Galindo-Velez, Francisco, "Sumario del Derecho de los Refugiados", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. XXIII

⁷ Gros Espiell, Héctor, "Repatriación de refugiados", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 210.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

periodo de vigencia de la Oficina del ACNUR, que originalmente era de cinco años, y además de precisar el ámbito de competencia y las categorías de personas que se encuentran bajo su mandato. Pero al mismo tiempo que incrementa la competencia temporal del ACNUR, la Asamblea General ha reiterado la necesidad de encontrar soluciones duraderas a los problemas de tales personas, como la repatriación voluntaria y libremente consentida o la integración local en los países de acogida.¹⁰

2. Resoluciones del Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas también ha emitido una serie de resoluciones referentes a los refugiados; dentro de las más importantes destacan las siguientes:

- Resolución 393 (XIII) B del 10 de septiembre de 1951, a través de la cual se establece un Comité Consultivo en asuntos de refugiados para aconsejar al ACNUR en temas relativos a la aplicación de su Estatuto.¹¹
- Resolución 672 (XXV) del 30 de abril de 1958, a través de la cual fue reconstituido el Comité Consultivo en asuntos de refugiados en un Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados que más tarde fue reemplazado por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.¹²
- Resoluciones 1978/39 del 1 de agosto de 1978 y 1980/8 del 28 de abril de 1980, relativas a la asistencia de personas desplazadas.¹³
- Resolución 529 A (XVII) del 26 de abril de 1954 a través de la cual se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.¹⁴

¹⁰ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 46.

¹¹ Galindo-Velez, Francisco, op. cit., p. XVIII

¹² Idem.

¹³ Idem, p. XXIII

¹⁴ Idem.

- Resoluciones 393 B (XIII) del 10 de diciembre de 1951, 565 (XIX) del 31 de marzo de 1955, 672 (XXV) del 30 de abril de 1958 y 1166 (XII) del 26 de noviembre de 1957, relativas a las atribuciones y evolución del Consejo Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.¹⁵

3. Resoluciones del Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se encuentra ahora mucho más involucrado en la prevención y solución de los problemas de los refugiados de lo que nunca antes lo había estado, y, según el ACNUR, dichos problemas han llegado a ser un punto principal en la agenda del tal Consejo.¹⁶

Dentro de las resoluciones más importantes que, en materia de refugiados ha adoptado el Consejo de Seguridad, encontramos las siguientes:

- Resolución 688 del 5 de abril de 1991, que estima que las violaciones de derechos humanos que habían conducido a más de 1.5 millones de personas en algunas partes del mundo a abandonar su país, eran una amenaza para la paz y la seguridad mundial. Dicha Resolución ponía a tales personas bajo el capítulo VII de los Estatutos de la ONU, que autoriza al Consejo de Seguridad a iniciar o respaldar *“la acción por aire, mar y tierra que pueda ser necesaria para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacional”*.¹⁷
- Resolución 776, aprobada en septiembre de 1992, a través de la cual se ampliaba el mandato de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) a la protección de las actividades humanitarias del ACNUR por toda Bosnia-Herzegovina, y, a petición del Comité Internacional de la Cruz

¹⁵ Idem, p. XVIII.

¹⁶ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., pp. 48 y 117

¹⁷ Idem, pp. 117 y 118.

Roja, la protección de convoyes de presos civiles liberados. De acuerdo a diversas resoluciones posteriores, el Consejo de Seguridad también designó seis "zonas de seguridad" en Bosnia-Herzegovina, y responsabilizó al UNPROFOR, según el capítulo VII de los Estatutos de la ONU, de proteger esas áreas y a sus poblaciones civiles. Al mismo tiempo el Consejo de Seguridad tomó varias decisiones, tales como imponer sanciones a Serbia y crear una "zona sin vuelos" protegida por la OTAN, sobre Bosnia-Herzegovina. Igualmente se realizó una operación similar en Croacia en marzo de 1995, nombrada UNCRO (Operación de Restauración de Confianza de la ONU).¹⁸

La crisis en la antigua Yugoslavia ha conducido a lo que quizá sea la más compleja y más arriesgada operación humanitaria que se ha presentado, desde 1991 el ACNUR se ha visto involucrado en el conflicto, y ha beneficiado a más de tres y medio millones de personas, con la intervención directa del Consejo de Seguridad.¹⁹

- Resolución 794, aprobada en diciembre de 1992, a través de la cual el Consejo de Seguridad respaldaba la acción militar por parte de los Estados miembros de la ONU, según el capítulo VII de los Estatutos de dicha Organización, en Somalia, como consecuencia de la violencia desatada cuando el gobierno titular fue derrocado, lo que provocó un éxodo masivo de refugiados a Kenia, Etiopía y Yemén. Así, una Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), encabezada por Estados Unidos, llegó al país con autorización del Consejo de Seguridad, para "usar todos los medios necesarios" para crear condiciones seguras para la distribución de ayuda humanitaria por todo el país.

¹⁸ Idem, p. 119.

¹⁹ Idem.

- Resolución 872 de octubre de 1993, a través de la cual una operación controlada por la ONU y conocida como UNAMIR (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda), se desplegó dentro de Ruanda para ayudar en la puesta en práctica del acuerdo de paz Arusha entre el gobierno y la guerrilla, y autorizaba, a través del Consejo de Seguridad, a los Estados miembros a usar “todos los medios necesarios” para establecer una operación temporal bajo el mandato y control nacional para la seguridad y protección de personas desplazadas, refugiados y civiles en peligro.²⁰

²⁰ *Idem*, p. 121.

CAPÍTULO IV. LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO CONVENCIONAL.

Según Héctor Gros Espiell,¹ la fuente primaria en Latinoamérica respecto al Derecho de los refugiados es de origen convencional. El Derecho convencional aplicable en América a los refugiados es particularmente rico y resulta de la conjunción del Derecho Internacional pertinente en su vertiente universal (Convención de 1951 y su Protocolo) y en sus expresiones regional y subregional (Tratados de Montevideo de 1889 y 1939, Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial, Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración de Cartagena, etc.).

El autor citado en el párrafo anterior afirma además que la fuente convencional coexiste en materia de refugiados con la fuente consuetudinaria así como con otras fuentes. Estas fuentes, sin preeminencia formal de una respecto de otra, se sitúan paralelamente, y la costumbre, en especial, que en este caso no contradice lo dispuesto convencionalmente, así como otras posibles fuentes, la precisan, concretan y actualizan, lo que asegura la mejor, más justa y más actual aplicación a la norma convencional.²

Además de la costumbre, otras fuentes del Derecho Internacional, como los principios generales y, en ciertos casos y situaciones, las resoluciones de los organismos internacionales, universales o regionales pueden tener destacada significación en la interpretación y aplicación de normas emanadas de la fuente convencional.³

Gros Espiell señala⁴ que la fuente convencional está en la base de múltiples resoluciones adoptadas en el ámbito internacional por organizaciones u órganos intergubernamentales como la Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo

¹ Gros Espiell, Héctor, "La Declaración de Cartagena como fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 453.

² Idem, p. 454.

³ Idem.

⁴ Idem.

Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Comité Ejecutivo de la Oficina del ACNUR, Asamblea General y Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, etc. Estas resoluciones pueden complementar, precisar y actualizar las obligaciones adoptadas convencionalmente por los Estados, y pueden llegar a constituir en ciertos casos, fuentes de derecho.

Se advierte que los tratados mundiales y los tratados interamericanos se complementan, sin perjuicio de sus zonas de empalme. Los países que se han adherido a ambos ofrecen una mejor y más amplia esfera de protección. Un trabajo de coordinación, codificación y desarrollo progresivo podrían contribuir a la mejor protección de las personas, en cuanto introduciría claridad, precisión y uniformidad en la estructura jurídica aplicable e incorporaría nuevas situaciones dentro del sistema de protección. La ordenación y actualización de las normas de protección facilitarían la acción de los gobiernos, y promoverían la solidaridad regional para el tratamiento y solución del problema.⁵

Dentro de los principales instrumentos en materia de protección internacional a los refugiados encontramos a la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados, además de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, mediante la cual se aprueba el Estatuto de la Oficina del ACNUR. Dichos instrumentos consagran el principio de la "no devolución" como piedra angular de la protección, establecen la definición a aplicarse para la clasificación o determinación de la condición de refugiado, la obligación de los refugiados de cumplir con las disposiciones legales vigentes del país que les acoga y el tratamiento mínimo que el Estado contratante debe proporcionar al refugiado.⁶

⁵ *Idem*, p. 159.

⁶ Santiestevan, Jorge, *op. cit.*, p. 48.

El primer antecedente convencional sobre refugiados lo encontramos en el Tratado sobre Derecho Penal Internacional, firmado en Montevideo, Uruguay, el 23 de enero de 1889, entre Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, mismo que en su artículo 15 establecía que *"ningún delincuente asilado en territorio de un estado podrá ser entregado a las autoridades de otro, sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición"*; el artículo 16 disponía que *"el asilo es inviolable para los perseguidos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido"*.⁷

A continuación analizaremos los principales instrumentos comerciales que a nivel internacional y regional, regulan en forma específica la cuestión de los refugiados:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De gran importancia en materia de refugiados resulta ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas, que no reconoce el asilo como derecho individual exigible al Estado, pero diseña el marco de la acción internacional en esa materia, en cuanto proclama, en su artículo 14, el derecho del individuo de buscar y recibir asilo. No es el asilo un derecho que pueda reclamarse al Estado, pero puede ser buscado y otorgado para la protección de la persona.⁸

Según el maestro Carlos Arellano García,⁹ la Declaración Universal de Derechos Humanos no es todavía una norma jurídica internacional, es una relación de principios generales con una gran autoridad moral orientadora de futuras normas internacionales.

⁷ "Tratado sobre Derecho Penal Internacional", firmado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889 en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado. ACNUR, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, op. cit., p. 200.

⁸ Galino Pohl, Reynaldo, op. cit., p. 148.

⁹ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 413.

No se le redactó más que como una Declaración y no como un tratado internacional. Por ello no requiere ni la firma ni la ratificación por parte de los Estados que la aprobaron en su texto final. En consecuencia no contiene una norma jurídica internacional o interna, a menos que se diga que esta Declaración contiene principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

Con objetivo de dotar de mayor fuerza normativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos concluyó dos importantes pactos: el primero relacionado con los derechos civiles y políticos, y el segundo, con los derechos de carácter económico, social y cultural. Estos dos pactos tienen el carácter de verdaderas normas jurídicas en materia de derechos humanos. México se adhirió a ambos pactos en 1981.¹⁰

Pese a que la Declaración Universal de derechos Humanos no es un Tratado, se entiende que sus principios y normas son jurídicamente obligatorias y el respeto de los derechos que proclama, es un deber impuesto por el *jus cogens*. Ello implica que en el Derecho Internacional actual, de acuerdo con los criterios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todos los tratados violatorios del *jus cogens* son nulos.¹¹

La Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969, celebrada en Viena, Austria, que entró en vigor hasta el 20 de enero de 1980 al completarse la 35ª ratificación, obliga, en su artículo 26, a los Estados que han suscrito un tratado a cumplir estrictamente con las condiciones establecidas en el mismo: *“todo tratado en vigor obliga*

¹⁰ Idem, p. 455.

¹¹ Gros Espiell, 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”, en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y temas conexos*, op. cit., p. XXXIX.

a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".¹² Igualmente dicha Convención señala la obligación e los Estados de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de que éste entre en vigor.¹³ El artículo 31 de dicho Convenio dispone que un tratado debe ser interpretado de buena fe de acuerdo con el sentido ordinario de los términos del tratado, en su contexto, y a la luz de sus objetivos y finalidades.¹⁴

2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia en el mes de abril de 1948, aprobó en su Resolución XXX la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Dentro de sus considerandos la citada Conferencia admite que en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de un determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.¹⁵

La Declaración contiene más o menos lo mismo que la Declaración Universal, que se adoptaría unos meses después, pero ofrece la particularidad que además de los veintiocho artículos que proclaman los derechos humanos incluye diez más, dedicados a establecer los deberes de los individuos.¹⁶

Según César Sepúlveda,¹⁷ la Declaración constituyó el aparato sustantivo necesario para poder crear más tarde una maquinaria procesal adecuada de protección, y fue un vehículo importante para generar una conciencia general, un ambiente de respeto

¹² Sepúlveda, César, op. cit., p. 549.

¹³ Idem.

¹⁴ López Garrido, Diego, op. cit., p. 189.

¹⁵ "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en abril de 1948 en Bogotá, Colombia, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales. Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 117.

¹⁶ Sepúlveda, César, op. cit., p. 514.

¹⁷ Idem.

hacia las libertades básicas, y para familiarizar a los Estados Americanos con la necesidad de que esos derechos sean salvaguardados.

El artículo 27 de la Declaración en análisis reconoce expresamente el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo, sin distinguir entre esta figura y la del refugio:

Artículo XXVII

Derecho de Asilo

“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”¹⁸

En la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, Venezuela celebrada en 1954, se resolvió:

“1. Reiterar la inquebrantable adhesión de los estados americanos respecto a los derechos humanos adoptados en la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre, proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

“2. Recomendar a los Estados americanos que adopten las medidas progresivas por las cuales ajusten su legislación interna a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, dentro de su soberanía y de acuerdo con sus preceptos

¹⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, op. cit., p. 123.

constitucionales, tomen las medidas apropiadas para asegurar la fiel observancia de esos derechos."¹⁹

Como puede apreciarse, el derecho de asilo se encuentra reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como un derecho humano y como tal debe ser respetado y salvaguardado por el propio Estado. A través de esta Declaración trata de hacerse conciencia en los Estados americanos de la trascendencia de la figura del refugio, y se sugiere la adopción de las disposiciones de la misma en la legislación interna de los propios Estados a efecto de elevarla a ley suprema en cada uno de ellos.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

El 22 de noviembre de 1969 se celebró la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José de Costa Rica, en la cual se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos también llamada Pacto de San José, la cual se encuentra en vigor desde el 18 de julio de 1978 al depositarse la onceava ratificación. Dicho documento reconoce en su preámbulo que *"los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos."*²⁰

La Convención en comento establece en su primer capítulo los deberes de los Estados y los derechos protegidos, y señala, en su artículo primero, que los Estados Partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades

¹⁹ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 415.

²⁰ "Convención Americana sobre Derechos Humanos", suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 143.

reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.²¹

El capítulo segundo de la citada Convención establece los derechos civiles y políticos de toda persona, tales como el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometido a esclavitud, a determinadas garantías judiciales, a la legalidad, a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento y expresión, de asociación, derecho al nombre, derecho de reunión, derecho a la propiedad privada, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, a la circulación y residencia, derechos políticos y de igualdad ante la ley.²²

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran establecidos en el capítulo tercero de la Convención. Los capítulos IV a IX prevén lo relativo a la suspensión de garantías, deberes de las personas, órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención, la organización, facultades y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²³

El artículo 22 de la multicitada Convención, contemplado dentro de los derechos civiles y políticos, establece en sus puntos 2, 7 y 8 lo relativo al asilo territorial:

²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. op. Cit, p. 144.

²² Idem, pp. 146 a 154.

²³ Idem, pp. 154 a 166.

Artículo 22

Derecho de Circulación y Residencia

"...2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio.

"...7. Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los convenios internacionales.

"...8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación o causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas."²⁴

Héctor Gros Espiell,²⁵ señala que la Convención de San José establece que hay un derecho de buscar y recibir asilo. Tipifica pues, hasta cierto punto, el asilo territorial como un derecho, pero no un derecho de obtener el asilo, sino tan sólo de buscarlo y a recibirlo si se le concede. Igualmente, el autor en cita apunta que la Convención de San José establece expresamente el principio de la no devolución como piedra angular de la protección de los refugiados.

²⁴ *idem*, p. 153.

²⁵ Gros Espiell, Héctor. *op. cit.*, p. XXXIX

A decir de Jorge Santiestevan,²⁶ el principio de la no devolución recogido por el Pacto de San José, sigue la senda trazada por la Declaración de Naciones Unidas sobre el asilo territorial. Ambos instrumentos hacen dicho principio aplicable a toda persona o a cualquier extranjero cuya expulsión o devolución a otro país, sea o no de origen, pueda poner en peligro su vida o libertad a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas, y prohíbe además la expulsión colectiva de extranjeros.

Para Yolanda Frias,²⁷ la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, constituye la base jurídica de donde se derivan los principios y normas de los que se ha nutrido el sistema interamericano en materia de asilo y protección a refugiados.

El 3 de abril de 1982 México depositó el instrumento de ratificación respectivo de esta Convención con dos declaraciones y una reserva fuera del ámbito del asilo.²⁸

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

Por Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar en Ginebra, Suiza, una Conferencia de Plenipotenciarios para completar la redacción de una Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de un Protocolo de los Apátridas y proceder a la firma de los mismos.

La Conferencia se reunió en Ginebra, en la Oficina Europea de las Naciones Unidas del 2 al 25 de julio de 1951. Los Gobiernos de los siguientes 26 Estados enviaron representantes: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Egipto,

²⁶ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 47.

²⁷ Frias S. Yolanda, op. cit., p. 139.

²⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" Estado de Ratificación/Adhesiones, en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 364.

Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irak, Israel, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Gran Bretaña, República Federal Alemana, Santa Sede, Suecia, Suiza, Liechtenstein, Turquía, Venezuela y Yugoslavia; Cuba e Irán fueron representados por observadores.

En virtud de la invitación de la Asamblea General el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados participó, sin derecho a voto, en las deliberaciones de la Conferencia; igualmente y sin derecho a voto estuvo presente la Organización Internacional del Trabajo. También asistieron en calidad de observadores algunas Organizaciones No Gubernamentales, tales como la Asociación Internacional de Derecho Penal, Caritas Internacional, Comité Internacional de la Cruz Roja, Comisión de Iglesias para asuntos Internacionales, entre otras.

La Conferencia eligió Presidente al Sr. Knud Larsen, representante de Dinamarca, Vicepresidentes a los señores A. Herment, representante de Bélgica y Talat Miras, representante de Turquía.

La Conferencia tomó como base para sus trabajos el proyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas, preparados por el Comité Especial de refugiados y Apátridas en su segundo período de sesiones, celebrado en Ginebra del 14 al 25 de agosto de 1950, con excepción del preámbulo y del artículo primero que contiene la definición del término de refugiado. El texto del preámbulo fue aprobado por el Consejo Económico y Social el 11 de agosto de 1950 en su Resolución 319 B II (XI); el texto del artículo primero era el recomendado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950, que figura como

anexo de la resolución 429 (V) por la que se aprobó la creación del Estatuto del ACNUR.²⁹

La Conferencia fue aprobada el 25 de julio de 1951 por 24 votos contra ninguno y ninguna abstención. Estuvo abierta a firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas del 28 de julio al 31 de agosto de 1951, y del 17 de septiembre de 1951 al 31 de diciembre de 1952 en la Sede Permanente de las Naciones Unidas en Nueva York. Para 1995 124 países habían suscrito la Convención según datos del ACNUR.³⁰

César Sepúlveda señala que la Convención sobre refugiados de 1951 estableció nuevas pautas en lo que atañe a la definición del refugiado; contiene un aspecto más amplio de los derechos de los refugiados; elevó las normas de tratamiento a estas personas desplazadas y estableció una vinculación necesaria y conveniente entre un instrumento relativo a refugiados (la Convención) y un órgano internacional especializado en su protección (ACNUR), y lo que es más importante, recoge la aceptación de los Estados de que un órgano internacional podría tener autoridad para vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención con lo que se estableció un nuevo punto de partida.³¹

El autor en comentario sostiene que la Convención de 1951, constituye un auténtico código de los derechos básicos del refugiado, y junto con el estatuto del ACNUR, establece las normas de un régimen de protección. Los fines perseguidos por este régimen así instituido son, en primer lugar, dotar a los refugiados de un estatuto determinado, y después, suplir la ausencia de protección nacional.³²

²⁹ ACNUR, *Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Documento HCR/INF/29/Rev.2, 1970, pp. 5 y 8.

³⁰ ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, op. cit., p. 258.

³¹ Sepúlveda, César, op. cit., p. 544.

³² Idem, p. 545.

Según Diego López Garrido,³³ la Convención de Ginebra de 1951 estaba pensada para acoger en Europa Occidental a quienes escapaban del bloque del Este. Y así fue hasta los años setenta, en los que los flujos de refugiados que llegaban a Europa provenían de los Estados comunistas, y en alguna proporción de las dictaduras de España, Grecia y Portugal.

La Convención de 1951 no establece el refugio como un derecho que los Estados se comprometían a conceder a toda persona que cumpliera con las condiciones de refugiado y se presentase en la frontera a solicitar refugio, en virtud de la resistencia de los Estados de aceptar un compromiso contractual de tal naturaleza que implicaría el otorgamiento de la condición de refugiado en forma permanente e ilimitada.³⁴

López Garrido señala que el punto fundamental de la Convención de 1951, que puede ser considerado incluso como un derecho, es la obligación internacional que adquiere cada Estado suscriptor de dicho Convenio, consistente en no rechazar a quien busca refugio a las fronteras del Estado persecutor (no devolución), igualmente se establece un determinado estatuto de goce de algunos derechos, una vez que la persona haya podido entrar al Estado de acogida.³⁵

Prácticamente en iguales términos que en el Estatuto del ACNUR define al refugiado el Convenio de 1951. Hay una doble reserva en esa definición, misma que hemos transcrito en el capítulo segundo: aparte de los refugiados reconocidos en virtud de acuerdos anteriores, sólo se contemplan en el Convenio de 1951 las personas que hubieran sido víctimas de acontecimientos sobrevenidos antes del 1° de enero de 1951. Además los gobiernos sólo podían aplicar las disposiciones de la Convención a las

³³ López Garrido, Diego, op. cit., p. 10.

³⁴ Idem, p. 17.

³⁵ Idem

víctimas de acontecimientos acaecidos en Europa, es decir, existía una limitación temporal y una territorial.

Después de la firma del Convenio comenzaron a aparecer nuevos conflictos extraeuropeos, lo que hizo necesario suprimir los límites territoriales y temporales y tomar en cuenta nuevas categorías de refugiados, de orden económico, cultural, étnico muy distinto al de los refugiados europeos a los que inicialmente iba dirigida la Convención. Dichos límites fueron suprimidos a través del Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1967.³⁶

La ausencia de protección del país de origen y la necesidad del interesado de dejarlo constituyen el elemento central de la definición de refugiado. La especificidad descansa en la imposibilidad que tiene de gozar de la protección de su país de origen. Para remediar esta situación, la comunidad internacional, a través de los Estados, le asegura una protección de sustitución, un estatuto internacionalmente protegido.³⁷

A decir de Diego López Garrido,³⁸ el Convenio de Ginebra establece, para quienes han obtenido el estatuto de refugiado, un *status* con unos derechos mínimos que, en ocasiones, son los mismos que los que disfrutaban otros extranjeros, y en ocasiones superan a éstos, conformándose así una especie de situación privilegiada para aquellos a quienes les ha sido reconocido este estatuto.

El principio clave de la Convención de 1951 y del Derecho Internacional del refugiado, es el de la no devolución (*non refoulement*) que consiste en que ninguna persona puede ser devuelta a su país de origen o a cualquier otro en donde su vida,

³⁶ Idem, p. 22.

³⁷ Idem, p. 23.

³⁸ Idem.

libertad o seguridad se vean en peligro por causas de raza, nacionalidad, opiniones políticas, religión, pertenencia a determinado grupo social.³⁹

La Convención de 1951 contiene consideraciones acerca de la naturaleza de la labor en favor de los refugiados y reitera que todos los seres humanos deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, reconoce el carácter humanitario y social del problema e introduce el principio de solidaridad internacional en materia de refugiados. Igualmente establece obligaciones de los Estados de aplicar las disposiciones de la Convención sin discriminaciones por motivos de raza, religión o país de origen. Define el término de refugiado con base en el cual los Estados determinan la condición de las personas que buscan refugio. Establece disposiciones relativas al cese de la condición de refugiado y a la exclusión de ciertas personas de los beneficios de la Convención. Dispone medidas de protección a los refugiados como la no sanción por entrada ilegal al país de refugio y el principio fundamental de la no devolución. Normas mínimas que los Estados deben proporcionar a los refugiados como trato igual que le proporcionarían a cualquier extranjero, o bien igual al que se brinda a los nacionales.⁴⁰

Desde el punto de vista de Yolanda Frías,⁴¹ la Convención de 1951 constituye la más completa codificación intentada hasta ahora en el marco internacional, en torno al tratamiento de los refugiados. El documento se compone de 46 artículos en los que se contemplan diferentes aspectos derivados de la situación de refugiado en que se coloca un individuo cuando se interna en el territorio de un país diferente al suyo, debido al temor fundado de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, nacionalidad, religión u opiniones políticas.

³⁹ Imaz, Cecilia, op. cit. p., 74.

⁴⁰ Galindo-Velez, Francisco, "Sumario del derecho de los refugiados", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales. Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. XVIII

⁴¹ Frías, Yolanda, op. cit., p. 134.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se compone de 46 artículos encuadrados en siete capítulos.

El preámbulo de la Convención pone de manifiesto el profundo interés de las Naciones Unidas por los refugiados y por asegurar a los mismos el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales; igualmente reconoce el carácter social y humanitario del problema de los refugiados y la necesidad de que los Estados hagan cuanto les sea posible para resolver el problema y evitar que se convierta en causa de conflicto entre los propios Estados.⁴²

El Capítulo I establece disposiciones generales sobre los derechos y obligaciones de los refugiados. El artículo 1°, punto 1) proporciona el concepto de refugiado, mismo que, como hemos mencionado, resulta de suma importancia y trascendencia en virtud de que ha servido de base para determinar quien puede ser considerado como refugiado dentro del sistema de Naciones Unidas, además de ser el fundamento de definiciones contenidas en otros instrumentos internacionales y regionales, concepto que, a pesar de haber sido contemplado en el capítulo segundo de este trabajo, nos permitimos transcribir nuevamente:

Artículo 1

DEFINICIÓN DEL TÉRMINO DE REFUGIADO

"A los efectos de la presente Convención, el término refugiado se aplica a toda persona:

⁴² ACNUR, *Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Documento HCR/INF/29/Rev.2, 1970, p. 13.

"Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

"En el caso de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea."⁴³

Por lo que hace al análisis de los elementos contenidos en el primer párrafo de la presente definición nos remitimos a los comentarios que al respecto efectuamos en el citado capítulo segundo. En lo relativo al segundo párrafo podemos señalar que, en caso de que una persona tenga más de dos nacionalidades, según la Convención, no se podrá considerar como refugiado si válidamente puede acceder a la protección del país o países cuya nacionalidad también posea, ya que para encuadrar dentro de la hipótesis de refugiado deberá carecer de protección.

Como se ha señalado, la definición en comento cuenta con dos limitaciones, una temporal y otra territorial, al referirse a "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951". La propia Convención establece expresamente en su artículo 1°, punto B), que

⁴³ Idem, p. 14.

esta frase se refiere a acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 en Europa. Dichas limitaciones obedecen a circunstancias presentes en ese momento tales como la llamada guerra fría y al hecho de que la mayor parte de los refugiados eran producto de la Segunda Guerra Mundial en Europa, sin contemplar la posibilidad de que en lo futuro se suscitaran nuevas situaciones de afluencias masivas de refugiados, lo que desafortunadamente ocurrió, principalmente en los continentes Africano y Americano, razón por la cual la comunidad internacional se vio en la necesidad de suprimir dichas limitaciones a través del Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, a efecto de que el alcance protector de la Convención pudiera ser aplicado a otros casos de refugiados que surgieron posteriormente no sólo en Europa.

El punto 2) del artículo 1° de la Convención dispone, entre otras cuestiones, los casos en que cesará de aplicarse la misma:

- Si el refugiado se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
- Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente.
- Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad.
- Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido.
- Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad o residencia en caso de que carezca de nacionalidad.⁴⁴

⁴⁴ Idem, p. 15.

Igualmente en el mismo artículo 1° la Convención señala que ésta no es aplicable a las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto al ACNUR (como el caso del organismo encargado de los desplazados y refugiados de Palestina), salvo que dicha protección haya cesado. Tampoco se aplicará la Convención 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.⁴⁵

De la misma forma señala que la Convención no será aplicable a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, que ha cometido un delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida como refugiada o que sea culpable de actos contrarios a los principios y finalidades de Naciones Unidas.⁴⁶

El artículo 2° establece la obligación de todo refugiado, respecto del país donde se encuentra, de acatar sus leyes, reglamentos, y demás medias adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Del artículo 3° al 30 la Convención establece una serie de derechos para los refugiados y obligaciones para los Estados, dentro de los que destacan los siguientes:

- Prohibición de discriminación por motivos de raza, religión, etc. (art. 3).
- Libertad religiosa (art. 4).
- Obligación para los Estados de otorgar a los refugiados el mismo trato que a los demás extranjeros, excepto el exigir requisitos que por su propia naturaleza no pueda cumplir el refugiado. (art. 6).

⁴⁵ Idem, p. 16.

⁴⁶ Idem.

- Respeto al estatuto personal de cada refugiado, el cual se regirá por la ley del país de su domicilio, o a falta de domicilio, por la ley del país de residencia, y respeto a los derechos adquiridos por el refugiado con anterioridad relativos a su estatuto personal, como los derechos inherentes al matrimonio. (art. 12).
- Derecho de adquisición de bienes muebles e inmuebles en las mismas circunstancias y condiciones que cualquier extranjero. (art. 13).
- Derechos de propiedad intelectual e industrial. (art. 14).
- Derecho de asociación no política en las mismas circunstancias que cualquier extranjero. (art. 15).
- Libre acceso a los tribunales de justicia con igualdad de trato que los nacionales del país de refugio, incluida la asistencia judicial. (art. 16).
- Derecho a un empleo remunerado, al trabajo por cuenta propia y al ejercicio profesional en las mismas circunstancias que cualquier extranjero. (arts. 17, 18 y 19).
- Derecho a una vivienda en igualdad de circunstancias que cualquier extranjero. (art. 21).
- Derecho a educación pública en igualdad de condiciones que los nacionales por lo que hace a la educación elemental, y en igualdad de circunstancias que cualquier extranjero respecto de la enseñanza distinta a la elemental. (art. 22).
- Derecho de asistencia pública en igualdad de condiciones que los nacionales. (art. 23).
- Derechos laborales y de seguridad social con igualdad de trato que los nacionales (remuneraciones, prestaciones, vacaciones, jornada laboral, capacitación, pensiones, jubilación, indemnización, etc.). (art. 24).

- Libertad de circulación, lo cual implica el derecho de escoger el lugar de residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, en igualdad de condiciones que los extranjeros en general. (art. 26).
- Derecho a la expedición de documentos de identidad cuando no posea un documento válido de viaje, así como a la expedición de documentos de viaje que les permitan salir del territorio del país de refugio, salvo que existan razones de imperiosa seguridad que no lo permitan. (art. 27).
- Obligación de los Estados de no imponer gravámenes fiscales o impuestos de cualquier clase que difieran o excedan de los que normalmente se impongan a los nacionales. Lo anterior no impide aplicar a los refugiados las leyes o reglamentos que impongan cargas fiscales a los extranjeros comunes por la expedición de documentos administrativos o de identidad. (art. 29).
- Derecho de transferencia de haberes del refugiado al país de refugio (art. 30).⁴⁷

El artículo 31 de la Convención dispone que los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales por causa de entrada o permanencia ilegal, a los refugiados que, hayan llegado directamente del territorio donde su vida o libertad estuviera amenazada y hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades correspondientes.⁴⁸

El mismo artículo señala además, que los Estados no aplicarán a tales refugiados (los que se internen ilegalmente) otras restricciones de circulación que las necesarias, y

⁴⁷ Idem, pp. 16 a 26.

⁴⁸ Idem, p. 26.

tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión a otro país.⁴⁹

El artículo 32 establece lo relativo a la expulsión de los refugiados del territorio del país de refugio, al respecto señala que los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A menos que se trate de razones de imperiosa seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado la presentación de pruebas exculporias, formular recursos de apelación y hacerse representar ante las autoridades competentes. Los Estados Contratantes concederán en todo caso un plazo razonable para gestionar su admisión a otro país. Cabe señalar que en ningún caso puede expulsarse al refugiado a un país en que su vida o libertad se vean amenazadas.⁵⁰

El artículo 33 consagra el principio sobre el cual descansa la figura de los refugiados y a través del cual el refugio encuentra su razón de ser; dicho principio es el ya también mencionado "no devolución" o "non refoulement" (en francés):

Artículo 33

PROHIBICIÓN DE EXPULSIÓN Y DE DEVOLUCIÓN

"REFOULEMENT"

1." Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem, p. 27.

peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

2. *"Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la paz de tal país."*⁵¹

Como puede apreciarse, el segundo párrafo establece dos excepciones al principio de la no devolución. Según Roberto Garretón M.,⁵² la primera excepción es particularmente desafortunada, pues carece de elementos objetivos, ya que faculta al Estado para determinar si existen "motivos fundados" para determinar que el refugiado es un peligro para el orden y la seguridad del país, lo cual puede prestarse a apreciaciones subjetivas, y poner en peligro la integridad del refugiado.

Por lo que hace a la segunda excepción Garretón M. señala que debe entenderse en los estrictos términos en que ha sido concebida: a) que la persona haya sido objeto de una condena; b) que la condena esté ejecutoriada; c) que sea un delito "particularmente grave", es decir, no es suficiente que sea un delito grave, sino que debe revestir condiciones que le otorguen alguna característica de excepcionalidad; y, d) que además la persona constituya un amenaza para la comunidad del país en que se encuentra.⁵³

El artículo 34 de la Convención dispone que los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en

⁵¹ Idem.

⁵² Garretón M., Roberto, "Principio de no devolución, fuerza normativa, alcances, aplicación en los Estados no partes de la Convención", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 227.

⁵³ Idem.

especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.⁵⁴

Los artículos 35 a 44 establecen lo relativo a las disposiciones transitorias y de ejecución así como las cláusulas finales. El artículo 38 señala expresamente que toda controversia entre las Partes de la Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en controversia.⁵⁵

El artículo 39 prevé lo relativo a la firma, ratificación y adhesión de la Convención, la cual se abrió a firma en Ginebra, Suiza el 28 de julio de 1951 en la Oficina Europea de las Naciones Unidas hasta el 31 de agosto de ese mismo año, y quedó nuevamente abierta a firma en la Sede de las Naciones Unidas del 17 de septiembre de 1951 al 31 de diciembre del propio año.⁵⁶

El artículo 42 dispone expresamente que los artículos 1, 3, 4, 16, 33 y 36 no podrán ser objeto de reservas por parte de los Estados Contratantes.⁵⁷

El artículo 43 prevé lo concerniente a la entrada en vigor de la Convención:

Artículo 43

ENTRADA EN VIGOR

1. *“Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión.*

⁵⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, op. cit., p. 27.

⁵⁵ Idem, p. 29.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem, p. 31.

2. "Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión".⁵⁸

Para 1995 124 Estados eran parte de la Convención de 1951. Dentro de los países del continente americano que la han ratificado encontramos Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y a últimas fecha México.

A decir de Héctor Gros Espiel,⁵⁹ los grandes problemas de refugiados en Centroamérica, no hallan solución bajo el régimen de la Convención por la masificación de los mismos.

El autor citado sostiene que lo anterior no es un obstáculo insuperable ya que, para salvar tal incompatibilidad, o bien puede procederse a la reforma constitucional correspondiente, o bien puede formularse una reserva a la disposición convencional respectiva, tal como lo hizo el Gobierno mexicano. Aunado a lo anterior, pueden anteponerse sólidos argumentos fundados en motivos de seguridad nacional.⁶⁰

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Gros 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", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y temas conexos*, op. cit., XXXII

⁶⁰ Idem, p. 1240.

Jesús Rodríguez y Rodríguez señala que México no era parte de la Convención de 1951 ni de su Protocolo por muchas razones, dentro de las cuales pueden aducirse diferencias o incompatibilidades entre algunas normas de derecho interno mexicano y algunas de las disposiciones de estos instrumentos internacionales, como sería el caso, por ejemplo, del artículo 33 constitucional, que autoriza la expulsión inmediata y sin juicio previo de cualquier extranjero, incluidos los refugiados, cuya presencia se considere inconveniente, en contradicción con el artículo 32 de la Convención, el cual, entre otras formalidades, prescribe que para expulsar a un refugiado, la decisión de expulsión deberá ser tomada conforme a los procedimientos legales en vigor, y debe permitirse al refugiado presentar pruebas y ejercer el recurso de apelación.⁶¹

El 1° de junio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que el Gobierno de México aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁶². La posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de porque México no se había adherido a dicho documento se basa en el hecho de que la figura de refugiado no se encontraba prevista en nuestra legislación interna, sino hasta julio de 1990, cuando se adicionó la fracción VI al artículo 42 de la Ley General de Población, en la cual se reconoce como característica migratoria para poder internarse en el país temporalmente la de refugiado. En 1996, se incorporó también a esta Ley la característica migratoria de Asimilado, a fin de facilitar la integración permanente de los refugiados a nuestro país.⁶³

Con las reformas legislativas y la política mexicana de integración local de los refugiados, se consideró pertinente proceder a estudiar la posibilidad de que México se adhiriera a la Convención y a su Protocolo. Para tal fin se creó un grupo de trabajo

⁶¹ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 1239.

⁶² Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, primera sección, p. 14.

⁶³ Memorándum de Antecedentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la ratificación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, p. 1

interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, así como el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y se concluyó que México estaría en posibilidad de vincularse a la Convención, con ciertas declaraciones interpretativas y reservas para subsanar posibles divergencias entre la Comisión y la disposiciones legales internas.⁶⁴

El grupo de trabajo recomendó la adhesión de México a la Convención y su Protocolo con dos declaraciones interpretativas y tres reservas:

Se formuló una declaración interpretativa respecto del artículo 1° de la Convención relativo a la definición de refugiado, para evitar una posible divergencia de carácter interpretativo en cuanto al otorgamiento de una determinada calidad migratoria, al señalar que será el Gobierno mexicano quien resolverá lo conducente en cada caso en que se apela a la calidad de refugiado. En este sentido se adoptó este artículo con la siguiente declaración:

“Corresponderá al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado prevista en el artículo 1° de la Convención y I de su Protocolo.”⁶⁵

Por otra parte, el artículo 34 de la Convención establece que los Estados contratantes se esforzarán por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites. En razón de que esta excepción no se encuentra prevista en la nueva Ley de nacionalidad, en vigor a partir del 20 de marzo de 1998, se estableció la siguiente declaración interpretativa:

⁶⁴ Idem, p. 2.

⁶⁵ Idem, p. 3.

"El Gobierno de México considera como facultad discrecional otorgar a los refugiados mayores facilidades para la naturalización y asimilación que aquellas que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y particularmente en materia de refugiados, de conformidad con su legislación nacional".⁶⁶

No obstante que la Convención reconoce en su artículo 17, que se refiere al empleo remunerado, la aplicación de medidas restrictivas en cuanto al empleo de extranjeros para proteger el mercado nacional de trabajo, señala que dichas medidas no se aplicarán a los refugiados que tengan tres años de residencia, o que tengan cónyuge o hijos de la nacionalidad del país de refugio, y dado que la legislación mexicana establece la preferencia de los mexicanos respecto de los extranjeros para cuestiones laborales, se formuló la siguiente reserva:

"El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de los trabajadores extranjeros.

"Ahora bien, en virtud de que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2 del artículo 17 de la Convención, la exención automática de

⁶⁶ Idem.

*las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones”.*⁶⁷

El artículo 26 de la Convención señala que se concederá a los refugiados el derecho de escoger su residencia y viajar libremente por el territorio nacional. Igualmente el artículo 31, párrafo 2 de la Convención, señala que las restricciones de circulación impuestas a los refugiados que se encuentren ilegalmente en el territorio de un Estado Parte, se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país.

El artículo 11 Constitucional consagra la libertad de tránsito, subordinada a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que se impongan sobre emigración e inmigración. En este sentido, el Reglamento vigente de la Ley General de Población establece la facultad de la Secretaría de Gobernación para determinar el sitio en el que el refugiado deba residir. Por este motivo, se formuló la siguiente reserva:

*“El Gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme su legislación nacional, el lugar o lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención”.*⁶⁸

Finalmente se formuló reserva al artículo 32 de la Convención relativo a las expulsiones, ya que en tanto exista el artículo 33 Constitucional en los términos establecidos actualmente, éste puede ser aplicado por tratarse de una disposición en vigor,

⁶⁷ Idem, p. 4.

⁶⁸ Idem, p. 5.

y por lo mismo, se debe establecer la reserva correspondiente en todo tratado del que México sea parte:

*"El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención".*⁶⁹

5. Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Después de la firma de la Convención de 1951, algunos grupos de refugiados (palestinos) lograron que sus problemas fuesen regulados específicamente, sin embargo, la aparición de nuevos conflictos extraeuropeos hizo necesario suprimir los límites territoriales y temporales de la Convención y tomar en cuenta nuevas categorías de refugiados, de un origen económico, cultural y étnico muy distinto al de los refugiados europeos a los que iba dirigida la Convención de 1951, lo cual se logró a través del Protocolo de 1967.⁷⁰

En el informe anual de labores de 1966 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados sometió a aprobación del Consejo Económico y Social de la ONU un proyecto de Protocolo que ampliara el alcance de la Convención de 1951; dicho proyecto fue recogido por el Consejo Económico y Social a través de la Resolución 1186 (XLI) del 18 de noviembre de 1966 y por la Asamblea General en la Resolución 2198 (XXI) del 16 de diciembre del mismo año. En el periodo XXI de sesiones la Asamblea General de la ONU turnó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados a la Secretaría General para que a su vez, transmitiese el texto a los Estados a fin de que se adhirieran a él.⁷¹

⁶⁹ Idem, p. 6.

⁷⁰ López Garrido, Diego, op. cit., p. 22.

⁷¹ Frias S., Yolanda, op. cit., p. 135.

A decir de Waldo Villalpando,⁷² el propósito principal del Protocolo era abolir la limitación temporal existente en la Convención de 1951, en virtud de que era más que evidente que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue aprobada y por ello era conveniente que gozaran de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independiente de la fecha límite del 1° de enero de 1951. Se requirió a los Estados que también ratificaran el Protocolo, acto que efectivamente se cumplió, puesto que, a la fecha, prácticamente todos los Estados ratificantes de la Convención han también ratificado el Protocolo.

El Protocolo de 1967, la Convención de 1951 y el Estatuto por el que se crea la oficina del ACNUR, constituyen las piedras fundamentales de operación del Alto Comisionado.⁷³

Según datos del ACNUR, a la fecha 124 Estados han ratificado el Protocolo de 1967, dentro de los que destacan por el continente americano Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y recientemente México⁷⁴

El Protocolo se firmó en Nueva York, el 31 de enero de 1967, y entró en vigor el 4 de octubre del mismo año, al ser depositado el sexto instrumento de adhesión, según se establece en el artículo 43 del propio documento. Los Estados se comprometen al cumplimiento de los once artículos del Protocolo, pero especialmente al de las

⁷² Waldo Villalpando, "Como honrar un mandato", op. cit., p. 41.

⁷³ Idem.

⁷⁴ ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, op. cit., p. 258.

disposiciones sustantivas de la Convención de 1951, sin limitaciones en cuanto a fechas.⁷⁵

Se dice que el Protocolo, aunque presenta cierto grado de vinculación con la Convención, es un documento independiente al que pueden adherirse otros Estados aún cuando no sean partes de aquella.⁷⁶

Conforme al Protocolo de 1967, que en parte modificó la Convención de 1951, el término "refugiado" no se limita a acontecimientos registrados antes de ese año ni a determinadas regiones geográficas, salvo declaración expresa de los Estados Parte.

En el Protocolo los Estados se comprometieron a informar a los órganos competentes de Naciones Unidas, para que la Oficina del ACNUR pudiese desempeñar con éxito sus funciones: a) la condición de los refugiados; b) el cumplimiento del Protocolo; y c) leyes, reglamentos y decretos en vigor, o que se pongan en vigor, en relación con los refugiados.⁷⁷

César Sepúlveda menciona que el Protocolo de la Convención de 1951 elimina algunas partes de la Convención que no gustaban a los Estados, tal como la de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, lo que hizo más aceptable a los Estados las obligaciones contenidas en la Convención, y provocó que hubiera un mayor número de adhesiones a ella.⁷⁸

Por lo que hace al contenido del Protocolo, podemos señalar que la Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, mediante la cual se adopta dicho

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ García Bauer, Carlos, *op. cit.*, p. 176.

⁷⁸ Sepúlveda, César, *op. cit.*, p. 546.

instrumento, reconoce en sus considerandos que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención de 1951 fue aprobada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los nuevos refugiados quedaran fuera del alcance protector de la Convención, y señala, igualmente, que era conveniente que todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención gozaran de igual estatuto, independientemente de la fecha límite del 1° de enero de 1951.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 contiene once artículos. El artículo 1° punto 1. consigna la obligación de los Estados parte del Protocolo de aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951, igualmente en los puntos 2 y 3 del mismo artículo, se suprimen las limitaciones temporales y geográficas contenidas en la Convención en los siguientes términos:

Artículo I

DISPOSICIONES GENERALES

...”1...

...”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 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 las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo segundo de la sección A del artículo 1°.*

...”3. *El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del*

*presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por los Estados que ya sean Partes de 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°.*⁷⁹

El artículo 2° del Protocolo consigna la obligación de los Estados Partes de cooperar con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados en ejercicio de su funciones, o de cualquier otro organismo de Naciones Unidas que lo sucediere, proporcionándole la información necesaria respecto a la condición de los refugiados, la ejecución del protocolo y las leyes, reglamentos y decretos que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados, además de ayudar a vigilar la aplicación de las disposiciones del propio Protocolo.⁸⁰

Los artículos 3° a 7° se refieren a la solución de controversias entre los Estados Partes, adhesión, cláusula federal y a las reservas y declaraciones.⁸¹

El artículo 8° dispone expresamente que el Protocolo entrará en vigor en la fecha en que se deposite el sexto instrumento de adhesión, lo que ocurrió el 4 de octubre de 1967. Respecto a los Estados que se adhirieron después del depósito del sexto instrumento de adhesión, el Protocolo entró en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.⁸²

⁷⁹ "Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados", aprobado el 31 de enero de 1967 en Nueva York, *Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Documento HCR/INF/29/Rev.2, 1970, p. 42.

⁸⁰ *Idem*, p. 43.

⁸¹ *Idem*, pp. 44 y 45.

⁸² *Idem*, p. 45.

Los artículos 9° a 11° prevén lo relativo a la denuncia, notificaciones del Secretario General de Naciones Unidas y al depósito en los Archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas.⁸³

Por lo que hace a la adhesión del Gobierno mexicano al Protocolo, el grupo de trabajo reunido para estudiar la procedencia de ratificar la Convención de 1951, determinó también la conveniencia de que México se adhiciese igualmente al Protocolo de 1967, aun cuando, como se ha mencionado, son dos instrumentos internacionales independientes. El 1° de junio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Protocolo en estudio.

Para determinar que la adhesión al Protocolo no presentaría ningún problema, el grupo de trabajo tuvo en consideración que el párrafo segundo del artículo 7° del Protocolo establece que: *"Las reservas formuladas por los Estados Partes de la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente Protocolo"*⁸⁴

6. Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina de 1981.

En respuesta a las necesidades concretas de protección en América Latina el ACNUR auspició un Coloquio para examinar los problemas más delicados y más inmediatos del asilo y de los refugiados, y las carencias y lagunas de orden jurídico internacional y de derecho interno de los Estados. Dicho Coloquio fue celebrado del 11 al 15 de mayo de 1981 en la ciudad de México; en el mismo se hizo un análisis detallado del Derecho Internacional Americano sobre refugio y extradición, en sus relaciones con los

⁸³ Idem, p. 46.

⁸⁴ *Memorándum de Antecedentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la ratificación de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2000, p. 6.

instrumentos de protección internacionales de Naciones Unidas. El Coloquio adoptó conclusiones de enorme valor tendientes a reiterar los principios fundamentales de protección a los refugiados, la ampliación de ésta a personas que se encuentran en una situación similar y la necesidad de iniciar la complementación de sistemas y regímenes jurídicos protectivos.⁸⁵

Las consideraciones del Coloquio destacan la necesidad de adecuar la valiosa tradición de asilo en América Latina a los problemas actuales de la región, caracterizados por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de las personas que buscan refugio, asimismo señalan la conveniencia de superar determinadas lagunas y carencias jurídicas, tanto en el sistema universal como en el interamericano, así como de orden interno de los Estados para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales de las personas. Igualmente destacan la falta de ratificaciones o adhesiones por parte de un cierto número de países de la región a los instrumentos universales y regionales sobre la materia, así como la necesidad de armonizar los principios, las normas y los mecanismos de protección de refugiados en América Latina, como parte integrante del Derecho Humanitario y de la protección internacional de los derechos humanos.⁸⁶

Dentro de las recomendaciones más importantes del Coloquio podemos mencionar las siguientes:

- Exhortar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar o adherirse a la Convención de Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados; a la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954); a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto

⁸⁵ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 50.

⁸⁶ "Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina", firmado en Tlatelolco, México el 15 de mayo de 1981, ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 362.

de San José); y a la Convención sobre Extradición (Caracas 1981); y, asimismo, solicitar a los Estados del Hemisferio su colaboración con el ACNUR.

- Promover en América Latina la divulgación, enseñanza e investigación a nivel universitario y técnico, de las normas internacionales sobre protección de asilados y refugiados, en el marco del Derecho Internacional.
- Pedir a la Organización de Estados Americanos, a sus órganos competentes y a la Oficina del ACNUR que amplíen e intensifiquen su colaboración, en la forma en que consideren más convenientes, con miras a lograr el cumplimiento de las normas en materia de protección de asilados y refugiados en América Latina.
- Sugerir la realización por parte de la Oficina del ACNUR y los órganos competentes de la OEA, un estudio comparativo de las normas internas de los Estados Americanos sobre asilados y refugiados, en relación con la problemática que plantea la realidad actual y la aplicación de los instrumentos internacionales sobre la materia.
- Utilizar con mayor intensidad los órganos competentes del sistema interamericano y sus mecanismos, y en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, la Corte Americana de Derechos Humanos en el ámbito de su función consultiva, con el propósito de complementar la protección internacional de los refugiados.

- Instar a las Organizaciones No Gubernamentales, internacionales y nacionales, que han contribuido a la protección de los refugiados en América Latina, a que prosigan su encomiable labor y coordinen su acción, cuando se de el caso, con la Oficina del ACNUR y con los órganos competentes de la OEA.⁸⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado los aspectos más sustanciales del Coloquio de México y ha contribuido decisivamente a su difusión dentro del ámbito del organismo interamericano. Las propuestas formuladas por esta Comisión a la Asamblea de la Organización de Estados Americanos han incluido las conclusiones adoptadas en este evento dentro de las cuales se encuentra una que propicia la coordinación y cooperación institucional con el ACNUR en materia de protección internacional.⁸⁸

Entre las medidas que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha propuesto a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, basadas en las recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, se encuentran las siguientes:

- Que la Organización de Estados Americanos (OEA) reafirme la obligación a los Estados Miembros de reconocer y respetar el principio de no devolución (non-refoulement) y que este principio sea respetado tanto en las áreas fronterizas como en todo su territorio.

⁸⁷ Idem, pp. 364 y 365.

⁸⁸ Santiestevan, Jorge, op. cit., p. 51.

- Que la OEA reafirme el carácter humanitario y no político de la concesión del refugio, el cual, bajo ninguna circunstancia, constituye un acto inamistoso de parte de un Estado hacia otro.
- Que la OEA exhorte a los Estados Miembros a ratificar la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, y que, además, expandan sus legislaciones internas en las áreas relacionadas con los refugiados.
- Que la definición de refugiado en la región reconozca a las personas que huyen de sus países porque sus vidas hayan sido amenazadas por violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de derechos humanos, y otras circunstancias que destruyan el orden público normal y para las cuales no existen recursos internos.
- Que la OEA exhorte a los Estados Miembros en cuyo territorio se ha buscado refugio, a cooperar plenamente con los esfuerzos del ACNUR y facilitar el trabajo de dicha institución y sus afiliados locales.
- Que los Estados Miembros que no puedan reasentar permanentemente a grandes grupos de refugiados, tomen medidas para garantizar la seguridad de los refugiados en sus territorios hasta que se obtenga su reasentamiento permanente.

- Que se considere la posibilidad de establecer una autoridad interamericana encargada de la asistencia y protección de los refugiados en el Continente, que trabaje en estrecha colaboración con el ACNUR.⁸⁹

7. Acta Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

Los graves problemas internos que aquejaron la zona de Centroamérica en las décadas de los años setenta y ochenta, principalmente, caracterizados por inestabilidad política y económica producto de conflictos armados, golpes de Estado y violencia generalizada, ocasionaron desplazamientos masivos de población, que, según estimaciones de los propios gobiernos, al 31 de julio de 1984 alcanzaron el número de 341,000 refugiados, repartidos en América Central, México y Panamá.⁹⁰

En busca de soluciones inmediatas y duraderas a los problemas que enfrentaba la zona centroamericana, los países de la región formaron el llamado Grupo Contadora a principios de la década de los ochenta; dicho Grupo, consciente de las repercusiones políticas, económicas y sociales que para los Estados implicaba la presencia de miles de desplazados, introdujo el Acta de Paz y Cooperación en donde se adoptaron una serie de compromisos en materia de derechos humanos y de refugiados.⁹¹

Durante la etapa más aguda del conflicto centroamericano (1979-1984) México participó junto con Colombia, Panamá y Venezuela en el Grupo Contadora, orientado a buscar una solución negociada a las tensiones entre los países vecinos, provocadas en las guerras en Nicaragua y en El Salvador. Ese mecanismo de cooperación devino al final del conflicto armado en el ahora llamado Grupo de los Tres, integrado por México,

⁸⁹ Monroy Cabra, Marco G., "El Sistema Interamericano y la Protección de los Refugiados", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., pp. 249 y 250.

⁹⁰ Frías S., Yolanda, op. cit., p. 136.

⁹¹ Idem.

Colombia y Venezuela, que ha incrementado sus planes de acción con la pacificación de la región.⁹²

México desempeñó un papel importante en la promoción de las discusiones de paz en la región, y fue uno de los principales impulsores de los encuentros de Contadora, que pusieron las bases para el procedimiento de paz de Esquipulas (Guatemala), adoptados por los cinco países centroamericanos.⁹³

A principios de 1987 los presidentes de los cinco países centroamericanos se reunieron en Esquipulas, Guatemala, para tratar de encontrar una solución pacífica a los conflictos de la región centroamericana, mismos que habían producido un éxodo masivo de personas hacia otros países. En agosto de ese mismo año firmaron el Acuerdo de Esquipulas II bajo el título "Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica".⁹⁴

Los esfuerzos para lograr la paz en la región centroamericana consideraron desde el primer momento la situación de los refugiados y la importancia de dar solución a sus problemas, como elemento constitutivo de la paz firme y duradera. Este fue el caso del borrador del Acta de Paz del Grupo de Contadora.⁹⁵

El Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica, que inicialmente fue adoptada para buscar una solución a los conflictos armados de la región, contiene propuestas específicas en materia de refugiados. En su primera parte, que se refiere a los compromisos a ser asumidos por los Estados contratantes, el Capítulo II

⁹² Imaz, Cecilia, op. cit., p. 102.

⁹³ Blanco Urbina, José Manuel, "Corriente Migratoria Centroamericana en México", en *Asuntos Migratorios en México*, op. cit. p. 108.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ "Documento de Trabajo", Declaración de Cartagena, Diez años después, ACNUR, *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 48.

(asuntos políticos) trata sobre los derechos humanos e invita a adherirse a los instrumentos internacionales sobre la materia y menciona específicamente dentro de ellos a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Dicho documento propone que se adopte la terminología contenida en tales instrumentos para diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes y que se establezcan los mecanismos internos necesarios para aplicar y poner en práctica las disposiciones en ellos contenidas. Dentro de las principales recomendaciones en materia de refugiados del Acta de Contadora, podemos mencionar las siguientes:

- Iniciar los trámites constitucionales a fin de llegar a ser miembro de los instrumentos internacionales en la materia (Convención de 1951 y su Protocolo).
- La adopción de la terminología de la Convención y del Protocolo con objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.
- Apoyo del ACNUR en Centroamérica, con mecanismos de coordinación para facilitar su labor.
- Que la repatriación de los refugiados sea voluntaria y con la colaboración del ACNUR, a través de comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, del Estado de acogida y del propio ACNUR.
- Que se fortalezcan los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, trabajo, educación y seguridad.
- Que se establezcan programas de autosuficiencia para los refugiados.
- La ayuda de la Comunidad Internacional a los refugiados centroamericanos, tanto de forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR.

- Que los países del área procuren erradicar las causas que provocan el problema.
- Que se detecten, con la colaboración del ACNUR, otros países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso debe reasentarse a un refugiado en un tercer país en contra de su voluntad.
- Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con los representantes de las oficinas gubernamentales responsables de los problemas de los refugiados en cada uno de los Estados.
- Que se solicite la colaboración del ACNUR y de otros organismos internacionales para capacitar a los funcionarios responsables de cada Estado de la protección y asistencia de los refugiados.
- Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria o individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañados por representantes del ACNUR y el país de acogida, puedan visitar los campamentos de refugiados.
- Que los países receptores faciliten la salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria, en coordinación con el ACNUR.
- Que se establezcan medidas de control en los países receptores, para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, y se respeten en todo momento los derechos humanos de los refugiados.⁹⁶

⁹⁶ Santiestevan, Jorge, op. cit., pp. 72 y 73.

Para Yolanda Frías,⁹⁷ el Acta de Contadora no contiene verdaderas normas jurídicas, de observancia obligatoria, pero constituye un loable esfuerzo de los gobiernos centroamericanos para alcanzar la estabilidad política y económica de la región.

A decir de Loretha Ortiz Ahlf,⁹⁸ el Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica es otro de los esfuerzos de la comunidad interamericana para la solución del problema de los refugiados, en virtud de que los conflictos armados en esta región del continente ocasionaron que cerca de 341,000 personas buscaran protección en otros países.

Los compromisos adoptados por los Estados en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica sirvieron de base para la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, la cual adoptó tales compromisos en sus conclusiones y recomendaciones.

8. Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

Las crisis políticas internas de los años setenta y ochenta en Centroamérica y los conflictos internacionales que produjeron situaciones de violencia generalizada ocasionaron una crisis regional, lo que a su vez provocó un enorme incremento de refugiados y desplazados en el continente y países aledaños, además de un serio problema para la consecución de la estabilidad económica y social, así como de la paz política de la región.

⁹⁷ Frías S., Yolanda, *op. cit.*, pp 136 y 137.

⁹⁸ Ortiz Ahlf, Loretha, *op. cit.*, p. 133.

El empeoramiento de la situación en Centroamérica elevó el número de refugiados a más de 150 mil, además de otros 1.8 millones de personas que se vieron obligadas a desplazarse a otros lugares dentro de sus propios países. El número de personas que se encontraban en situación de desarraigo alcanzaba un total aproximado de dos millones. Estas cifras, unidas a un deterioro de la economía de la región y de los factores productivos de los países de acogida, fruto de la violencia generalizada, planteaban a dichos países serias dificultades que se traducían en el incremento de carga financiera, el empeoramiento de la alimentación, el deterioro de la situación médico-sanitaria y el surgimiento de problemas sociales, laborales y étnicos.⁹⁹

En 1984 representantes gubernamentales de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, así como funcionarios del ACNUR y expertos en Derecho Internacional (por México el maestro César Sepúlveda) se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, para considerar la situación de los refugiados centroamericanos. El Coloquio de Cartagena fue organizado por el ACNUR y el Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo, bajo los auspicios del Gobierno de Colombia y de la Universidad de Cartagena, y se pretendía proponer medidas para la protección de los refugiados centroamericanos e iniciar la búsqueda de soluciones duraderas, a través de la adopción del sistema internacional de Naciones Unidas sobre protección de refugiados a la situación regional, al reconocer la complementariedad de los dos sistemas de protección. El documento final del Coloquio fue la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada el 22 de noviembre de 1984, inspirada en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

⁹⁹ Mejía Ortiz, Vitelio, "Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., pp. 201 y 202.

Esta Declaración fue el primer documento en el ámbito latinoamericano que estableció directrices para los gobiernos que enfrentaban flujos masivos de refugiados.¹⁰⁰

La Declaración de Cartagena constituye la adaptación a las características propias de los refugiados de la región. Esta Declaración es un valioso aporte jurídico que recalca la importancia de principios de protección de refugiados, el trato mínimo que debe acordárseles en toda circunstancia e incluye además de la definición del término de refugiado de la Convención de 1951, una definición mejor adaptada a la realidad de la región; enfatiza la importancia de soluciones duraderas (en particular la repatriación voluntaria y la integración local); y llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas en el interior de sus propios países. Además propugna mayor colaboración con el sistema interamericano y recuerda la importancia de la solidaridad internacional, igualmente hace un llamado para identificar otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos.¹⁰¹

La Declaración de Cartagena consta de una primera parte preambular; de una segunda parte que reitera y reafirma los compromisos en materia de refugiados adoptados en el Coloquio de 1981 celebrado en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina y en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica; una tercera parte, la más importante, que contiene las conclusiones del Coloquio, y una última parte relativa a las recomendaciones adoptadas.

¹⁰⁰ "Documento de Trabajo del Coloquio para conmemorar los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado del 5 al 7 de diciembre de 1994 en San José de Costa Rica", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., pp. 45 y 46.

¹⁰¹ *Idem*, p. 47.

Dentro de las conclusiones de la Declaración cabe destacar por su importancia las nueve primeras, mismas que se transcriben a continuación:

“Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y del Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

“Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

“Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, **la definición o concepto de refugiado, recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida,**

seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

“Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

“Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.

“Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

“Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas

partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

“Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N° 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia a Gran Escala.

“Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de sus propios países. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran.”¹⁰²

Igualmente, resulta procedente mencionar las principales recomendaciones adoptadas en el marco de la Declaración de Cartagena:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesaria y escrupulosamente respetadas para

¹⁰² “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, aprobada dentro del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia en 1984, en ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., pp. 368 a 370.

determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área de Centroamérica.

- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se haga público el presente documento como "Declaración de Cartagena sobre Refugiados".
- Que se solicite al ACNUR transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los Jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo de Contadora.¹⁰³

Según Antonio Augusto Cancado Trindade,¹⁰⁴ el aporte de la Declaración de Cartagena de 1984 puede resumirse en cinco puntos principales:

- Llenó un vacío al ampliar la definición de refugiado que proporcionaba la Convención de 1951 y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, y extendió las causales a "*la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*".
- Fomentó la acción dentro de los Estados al dedicar atención a la situación vulnerable de los desplazados dentro de su propio país.
- Reiteró la importancia del principio de la no devolución como piedra angular de la protección internacional de los refugiados.

¹⁰³ Idem, p. 371.

¹⁰⁴ Cancado Trindade, Antonio Augusto, "Discurso inaugural del Coloquio para conmemorar los 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984", celebrado en San José de Costa Rica del 5 al 7 de diciembre de 1994, en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 22.

- Señaló la necesidad de que los Estados desarrollen las normas jurídicas de protección consagradas en los instrumentos básicos (Convención de 1951, Protocolo de 1967 y Convención Americana de Derechos Humanos).
- Enmarcó la temática de los refugiados, desplazados y repatriados en el contexto más amplio de la observancia de los Derechos Humanos y de la construcción de la paz en la región.

Para Cecilia Imaz,¹⁰⁵ la Declaración de Cartagena fue el primer documento en el ámbito latinoamericano que estableció directrices para los gobiernos que enfrentaban flujos masivos de refugiados.

A decir de Antonio Augusto Cancado Trindade¹⁰⁶ en América Latina la Declaración de Cartagena pasó a enmarcar la temática de los refugiados, desplazados y repatriados en el contexto más alto de la observancia de los derechos humanos y de la construcción de la paz (inicialmente en la región centroamericana). La protección abarcó un número considerablemente mayor de personas (inclusive en el interior de los Estados), hasta entonces desamparadas, víctimas de violencia, represión, conflictos internos y violación masiva de derechos humanos.

Según Gerald Walzer,¹⁰⁷ el elemento más importante que se introdujo a la definición de refugiado fue la violación masiva de derechos humanos como causal de refugio, lo que ha provocado que la atención del ACNUR se extienda sobre las personas que sufren conflictos armados, conflictos internos y violaciones masivas de derechos humanos.

¹⁰⁵ Imaz, Cecilia, op. cit., p. 79.

¹⁰⁶ Cancado Trindade, Antonio Augusto, "El amplio alcance de la protección de los refugiados y desplazados al final de siglo XX", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 12.

¹⁰⁷ Gerard Walzer, "Intervención en el Coloquio para conmemorar los 10 años de la Declaración de Cartagena", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 32.

De este modo, la protección se extendió a un número considerablemente mayor de personas, hasta entonces desamparadas, víctimas de violencia, represión, conflictos internos y violación masiva de derechos humanos.¹⁰⁸

La Declaración de Cartagena contribuyó efectivamente y de manera muy importante a superar la crisis de refugiados centroamericanos de los años ochenta y es una referencia obligada a nivel continental en materia de derecho de los refugiados.¹⁰⁹ Forma parte de un conjunto de instrumentos de protección y asistencia internacional a víctimas de conflictos armados, violaciones de derechos humanos y a otras personas que necesitan protección y asistencia que no están incluidos ni en el Convención de 1951 ni en su Protocolo.¹¹⁰

La Declaración de Cartagena ha adquirido fuerza moral y su utilidad ha sido ampliamente reconocida a través de pronunciamientos de apoyo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Andino, el Parlamento Europeo y el Comité Ejecutivo del ACNUR. Además, algunos Estados como México y Ecuador, han incorporado su definición en la legislación interna.¹¹¹

Para Antonio Augusto Cancado Trindade,¹¹² la Declaración de Cartagena, además de referirse a los derechos humanos de los refugiados, e incluso a los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados (conclusiones 6, 11 y 17), formula un

¹⁰⁸ Idem, p. 33.

¹⁰⁹ Sadato Ogata, Introducción a *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 18.

¹¹⁰ Gerard Walzer, op. cit., p. 31.

¹¹¹ Documento de trabajo, "Declaración de Cartagena, diez años después", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit p. 74.

¹¹² Cancado Trindade, Antonio A., "Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., pp. 97 y 98.

llamado a los Estados a aplicarla a los refugiados que se encuentren en su territorio. Leo Valladares señala que la Declaración de Cartagena reiteró en su recomendación XII el carácter voluntario de la repatriación de refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.¹¹³

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la Declaración de Cartagena, según Héctor Gros Espiel,¹¹⁴ ésta no es un tratado internacional, no posee fuerza convencional que resulta de la más formal de las fuentes del Derecho Internacional, no es tampoco una resolución de una organización internacional intergubernamental, que podría extraer su validez de las competencias de esa organización internacional, de la voluntad de los Estados que la integran u otras circunstancias que, en ciertos casos dan a las resoluciones declarativas una fuerza especial.

El mismo autor señala además¹¹⁵ que la Declaración fue adoptada en un Coloquio académico, cuya finalidad fue la elaboración de un texto con fuerza jurídica vinculante entre los Estados participantes. Se pensó, tan sólo, en hacer un serio aporte intelectual al problema de los refugiados al elaborar un texto de sólida base jurídica que recogiera seria, pragmática y prudentemente los resultados de la experiencia en la materia. A pesar de su carácter no vinculante, es en la actualidad la Declaración, ampliamente aceptada como un cuerpo normativo de obligada referencia.

¹¹³ Valladares Lanza, Leo, "La repatriación en situaciones de conflicto. El papel humanitario del ACNUR y su aporte en la paz en Centroamérica", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op cit., p. 257.

¹¹⁴ Gros Espiel, Héctor, op. cit., p. 459.

¹¹⁵ Idem, p. 461.

No puede, según el autor en cita,¹¹⁶ darse un fundamento único y general a la afirmación de que la Declaración de Cartagena ha llegado a ser, con el transcurso de los años, una fuente de Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, sin embargo, el fundamento de su carácter jurídico vinculante resulta de elementos diversos en los que la fuente formal de la obligatoriedad jurídica internacional no es la misma. Cada Estado participante en la Declaración puede, por un acto unilateral destinado a tener efectos internacionales, atribuirle a la Declaración fuerza jurídica vinculante a su respecto y reconocerse obligado por ello, como el caso de Belice.

La Declaración de Cartagena a devenido en América Latina una fuente regional de Derecho Internacional en materia de refugiados. La Declaración no es fuente de derecho por razón convencional - no es un tratado, - ni por su origen, ni en virtud de la forma en que fue adoptada. No es tampoco una resolución de una organización internacional intergubernamental. Es una fuente espontánea y atípica de derecho, porque constituye una costumbre de carácter regional. Es la costumbre regional la que hizo a la Declaración un texto jurídica e internacionalmente vinculante para los Estados de la región. La Declaración de Cartagena ha llegado a adquirir fuerza y validez como fuente de Derecho Internacional, por haber logrado el carácter de una costumbre regional latinoamericana.¹¹⁷

Con motivo de la conmemoración del décimo aniversario de la Declaración de Cartagena, el ACNUR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos convocaron, bajo los auspicios del Gobierno de Costa Rica, un Coloquio Internacional que se reunió en San José, del 5 al 7 de diciembre de 1994, en el que participaron funcionarios gubernamentales y expertos de más de 20 países del continente americano. El Coloquio de San José propició la ocasión para discutir y analizar los logros obtenidos desde la

¹¹⁶ *Idem*, pp. 463 y 464.

¹¹⁷ *Idem*, p. 468.

Declaración de Cartagena, así como para identificar y proponer soluciones a los retos que actualmente enfrenta el continente en materia de refugiados.¹¹⁸

Del Coloquio de San José surgió la Declaración de San José sobre refugiados y Personas Desplazadas, en la cual se reafirma la vigencia de los principios protectores consignados en la Declaración de Cartagena, y se evalúan los avances en la materia en 10 años, además de identificar los nuevos problemas de la región, principalmente el desplazamiento interno, y se propusieron soluciones.¹¹⁹

La Declaración de San José de 1994 da un énfasis especial no sólo a la problemática del desplazamiento interno, sino también, más ampliamente, a los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en América Latina y el Caribe, incluidos los movimientos migratorios forzados originados por causas diferentes a las previstas en la de Cartagena. La nueva Declaración reconoce que la violación de derechos humanos es una de las principales causas de desplazamiento, por lo que la protección de los mismos es la mejor medida para evitar éxodos internos o de refugiados.¹²⁰

Numerosos países del continente han adoptado los principios de la Declaración de Cartagena e incorporado a su legislación y procedimientos la definición por ella aportada (México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia); otros la contemplan en proyectos de ley (Honduras, El Salvador y Guatemala), los más la aplican de hecho, y ha alcanzado en la práctica jurídica carácter de norma consuetudinaria.¹²¹

¹¹⁸ Sadato Ogata, *Introducción a 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados*, op. cit., p. 18.

¹¹⁹ Cancado Trindade, Antonio A., "Los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 25.

¹²⁰ Cancado Trindade, Antonio A. "Discurso de clausura del Coloquio de San José", en *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, op. cit., p. 431.

¹²¹ *Idem*, p. 462.

En conclusión, la aportación más importante de la Declaración de Cartagena es la de haber ampliado el concepto de refugiado al aceptar como tales a los que, además de ser víctima de las causales contempladas por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, huyan de sus países por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, y la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

9. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado.

El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión de su vigésima octava sesión, pidió a la Oficina del propio Alto Comisionado que "considerase la posibilidad de publicar - como orientación para los gobiernos - un manual relativo a los procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado". Fue así que en septiembre de 1979 la División de Protección del ACNUR publicó el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, en el cual se da fundamentalmente una explicación de la definición del término de "refugiado" de la Convención y del Protocolo. El citado Manual se elaboró para servir de guía a los funcionarios estatales encargados de determinar la condición de refugiado en los distintos Estados contratantes de la Convención.¹²²

El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado consta de una parte introductoria en la cual se hace un breve análisis de los antecedentes de los instrumentos de protección de los refugiados, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; de una parte relativa

¹²² 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 los Refugiados*, ACNUR, Ginebra, Suiza, 1988, p. 1.

a los criterios para determinar la condición de refugiado, a las cláusulas de inclusión, a las de cesación y a las de exclusión, así como a los casos especiales de refugiados y de una última parte destinada a establecer el procedimiento a seguir para la determinación de la condición de refugiado.

Consideramos que la primera parte del Manual constituye la esencia del mismo, la que por su trascendencia analizaremos a continuación.

De acuerdo con la Convención de 1951, establece el Manual, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.¹²³

Según el Manual, las disposiciones de la Convención de 1951 por las que se define quien es refugiado se dividen en tres partes, a las que se ha llamado cláusulas de inclusión, cesación y exclusión, respectivamente. Las cláusulas de inclusión establecen los criterios a que debe responder una persona por ser considerada refugiado. Constituyen la base positiva sobre la que se apoya la determinación de la condición de refugiado. Las llamadas cláusulas de cesación y de exclusión tienen un significado negativo; las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición y las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda

¹²³ Idem, p. 9.

excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.¹²⁴

A) Cláusulas de inclusión:

Las cláusulas de inclusión surgen de la propia definición de refugiado que proporciona el párrafo 2) de la sección A del artículo I de la Convención de 1951 que a la letra dice:

"Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

Del análisis de esta definición, el Manual deduce las siguientes cláusulas de inclusión:

a) Acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951:

Esta fecha límite, como ya hemos mencionado, perdió validez a raíz del Protocolo de 1967 cuando se tuvo por no puesta en virtud de los nuevos acontecimientos productores de flujos de refugiados. La fecha límite se refería a acontecimientos a raíz de los cuales una persona se convierte en refugiado y

¹²⁴ Idem.

no a la fecha en que esa persona adquiere tal calidad ni a la fecha en que salió de su país. Un refugiado puede haber abandonado su país antes o después de la fecha límite, a condición de que sus temores de ser perseguido tengan por causa acontecimientos ocurridos antes de la fecha límite o sucesos ocurridos en una fecha posterior como consecuencia de tales acontecimientos.

La Convención de 1951 no define el término "acontecimientos", pero se entendió que designaba los sucesos de particular importancia que implican cambios territoriales o cambios políticos profundos y los programas sistemáticos de persecución que son consecuencia de cambios anteriores.¹²⁵

b) *Fundados temores de ser perseguida.*

Como mencionamos en el capítulo segundo del presente trabajo, esta expresión es la parte esencial de la definición. El concepto de temor es subjetivo, la definición implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser reconocida como refugiado.

Al elemento "temor" (estado anímico y condición subjetiva) se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesis debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos.¹²⁶

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Idem, p. 10.

La evaluación del elemento subjetivo es inseparable de una apreciación de la personalidad del solicitante, ya que las reacciones psicológicas de los distintos individuos pueden no ser las mismas en condiciones idénticas. Una persona puede abrigar convicciones políticas o religiosas tan arraigadas que el tener que prescindir de ellas haga su vida intolerable, mientras que otra puede no tener convicciones tan firmes. Una persona puede tomar impulsivamente la decisión de escapar, mientras que otra planear su partida con todo cuidado.

Debido a la importancia que la definición concede al elemento subjetivo, es indispensable proceder a una evaluación del grado de credibilidad cuando el caso no resulte suficientemente claro a la luz de los hechos de que se tenga constancia. Será necesario tener en cuenta los antecedentes personales y familiares del solicitante, su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales, en otras palabras: cuanto pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor, un temor razonable.¹²⁷

Por lo que hace al elemento objetivo, es necesario evaluar las declaraciones del solicitante. No se exige de las autoridades competentes de evaluar o determinar la condición de refugiado que emitan un juicio sobre la situación en el país de origen del solicitante. No obstante, las declaraciones del solicitante no pueden ser consideradas en abstracto y deben examinarse en el contexto de la situación pertinente. El conocimiento de la situación en el país de origen del solicitante, aunque no sea un objetivo primordial, es un elemento importante

¹²⁷ Idem.

para evaluar el grado de credibilidad de esa persona. En general, los temores de una persona pueden considerarse fundados si puede demostrar, que la permanencia en su país resulta intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de regresar a él.¹²⁸

Estas consideraciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante. Lo ocurrido, por ejemplo a familiares o amigos o a miembros del mismo grupo racial o social puede ser indicio suficiente para que sus temores se consideren fundados.¹²⁹

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

Por lo que se refiere al término "persecución", en términos de la definición de la Convención de 1951, puede deducirse que toda amenaza contra la vida, libertad o seguridad de una persona por motivos de raza (discriminación),

¹²⁸ Idem, p. 13.

¹²⁹ Idem.

religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirán persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones.¹³⁰

La persecución suele ser el resultado de la actuación de las autoridades de un país. Puede también emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar protección eficaz o son incapaces de hacerlo.

c) *Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas:*

El Manual establece que toda aquella persona que sufra persecución por alguno de estos motivos podrá ser considerada como refugiado, siempre y cuando existan temores fundados. Es indiferente que la persecución se produzca por uno cualquiera de estos motivos o por la combinación de dos o más de ellos. El propio Manual señala que incumbe al examinador del caso investigar los hechos, averiguar el o los motivos de la persecución temida y decidir si una persona reúne o no los requisitos para ser considerado como refugiado.¹³¹

¹³⁰ *Idem*, p. 15.

¹³¹ *Idem*, p. 18.

Por lo que hace al concepto "raza", debe entenderse, según el Manual, en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos. La discriminación por motivos de raza equivaldría muchas veces a una persecución en el sentido de la Convención de 1951. Así ocurrirá siempre que a causa de dicha discriminación se vulnere la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los derechos humanos más elementales e inalienables. Generalmente el mero hecho de pertenecer a un grupo racial determinado no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, puede haber situaciones en que por las condiciones especiales en que se encuentre el grupo, tal pertenencia sea de por sí causa bastante para temer persecución.¹³²

La persecución por motivos de religión puede adoptar muchas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o público, de la instrucción religiosa, o medidas discriminatorias impuestas a determinadas personas por la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa. Generalmente, el mero hecho de pertenecer a una comunidad religiosa determinada no bastará para justificar la reclamación de la condición de refugiado, aunque puede haber sus excepciones.¹³³

El término de nacionalidad, según el Manual, designa la pertenencia a un grupo étnico y lingüístico y, a veces, puede coincidir con el concepto de raza. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional y, en determinadas

¹³² Idem, p. 19.

¹³³ Idem.

circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede por sí suscitar fundados temores de persecución. La coexistencia dentro de las fronteras de un Estado de dos o más grupos nacionales puede crear situaciones de conflicto y también de persecución o peligro de persecución, tal es el caso de los conflictos en la ex - Yugoslavia.¹³⁴

La pertenencia a un determinado grupo social suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo pueden muchas veces coincidir con sus temores de serlo también por otros, por ejemplo su raza, religión o su nacionalidad.

La pertenencia a un grupo social determinado puede ser la causa fundamental de persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o las actividades económicas de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo para la política gubernamental o para la sociedad en general.¹³⁵ Como ejemplo podemos mencionar a los grupos de homosexuales que en muchas sociedades no son bien vistos y han sido objeto de persecuciones que en un momento determinado podrían incluso obligarlos a abandonar su país y buscar refugio en otro.

En lo relativo a las opiniones políticas, no basta el sólo hecho de tener opiniones diferentes a las de los poderes públicos, sino que debe demostrarse que se abrigan temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. La

¹³⁴ Idem, p. 20.

¹³⁵ Idem.

definición del Manual se refiere a persecución por motivos de opiniones políticas, pero no en todos los casos es posible establecer un nexo causal entre la opinión expresada y las consecuencias que sufre o teme el solicitante. Sólo raras veces se han basado expresamente tales consecuencias en la manifestación de opiniones. Más a menudo, esas consecuencias se presentan en forma de sanciones por presuntos actos delictivos contra el poder establecido. Por lo que es necesario determinar las opiniones políticas del solicitante, que son la causa fundamental de su comportamiento, y sin han dado lugar o pueden dar lugar a persecución.¹³⁶

La persecución por motivos de índole político implica que una persona sostiene una opinión que ha sido expresada o que ha llegado al conocimiento de las autoridades.

Sin embargo, puede haber situaciones en las que el solicitante no haya manifestado de ningún modo sus opiniones, pero, por la firmeza de sus convicciones, puede presumirse que sea objeto de persecuciones más adelante. En los casos en que esa presunción esté justificada, se puede considerar que la persona tiene temores de ser perseguido por sus opiniones políticas.¹³⁷

d) *Se encuentre fuera del país de su nacionalidad:*

Según el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante se encuentre fuera del país de su nacionalidad. No hay excepción a

¹³⁶ Idem, p. 21.

¹³⁷ Idem.

esta regla, ya que la protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen.¹³⁸

Por consiguiente, cuando una persona alega temores de persecución debe determinarse en primer término si en realidad posee la nacionalidad de ese país, en caso de que haya incertidumbre en la nacionalidad, debe tomarse en cuenta el país donde tenía su residencia habitual.

El solicitante debe abrigar fundados temores de ser perseguido en relación con el país de su nacionalidad. Dichos temores no siempre han de referirse a la totalidad del territorio de su país. Así, en los conflictos étnicos o en casos de guerra civil, la persecución de un grupo étnico o nacional determinado puede darse sólo en una parte del país. En tales circunstancias, según el Manual, una persona no quedará excluida de la condición de refugiado simplemente porque podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país si, a la luz de todas las circunstancias del caso, no hubiera sido razonable contar con que así lo hiciera.¹³⁹

El Manual determina que el requisito de que una persona debe encontrarse fuera de su país para ser refugiado no significa que deba necesariamente haber salido de ese país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por razones de fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado y encontrarse ya en el extranjero desde algún tiempo atrás, en virtud de circunstancias que hayan surgido en su país durante

¹³⁸ Idem, p. 22. El propio Manual reconoce la práctica del asilo diplomático en América Latina, y considera que las personas amparadas por embajadas extranjeras pueden entenderse fuera de la jurisdicción de su país en base al principio de inviolabilidad de las embajadas, más no fuera de su territorio, por lo cual no les resulta aplicable los principios de la Convención de 1951.

¹³⁹ Idem, p. 23

su ausencia.¹⁴⁰ La persona que no era refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad, se denomina refugiado “sur place”, los cuales ya hemos analizado.

e) *Y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país:*

El hecho de que una persona no pueda acogerse a la protección de su país implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Puede ocurrir que, por ejemplo, un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de su nacionalidad preste protección o haga ésta ineficaz. También puede ser que el propio país niegue la protección, lo que confirmaría o reforzaría los temores de persecución.

La expresión “no quiera” se refiere a refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad. Esta expresión está condicionada por la reserva “a causa de dichos temores”. Si una persona quiere acogerse a la protección de su país de origen, ese deseo será normalmente incompatible con la afirmación de que se encuentra fuera de ese país “debido a fundados temores de ser perseguida”. En los casos en que se pueda recurrir a la protección del país de su nacionalidad y no hay motivos basados en fundados temores para rehusarla, la persona de que se trate no tiene necesidad de protección internacional y no es refugiado.¹⁴¹

e) *O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él:*

¹⁴⁰ Idem, p. 24.

¹⁴¹ Idem, p. 25

Esta fórmula concierne a los refugiados apátridas, es decir, a aquellos que no tienen una nacionalidad, y es equiparable a la anterior, que atañe a los refugiados que tienen una nacionalidad. En el caso de los apátridas, la expresión "país donde antes tuviera su residencia habitual" sustituye a "país de su nacionalidad" y la expresión "no quiera regresar a él" a "no quiera acogerse a la protección...". En este caso no se plantea, por supuesto, la cuestión del "recurso a la protección" del país donde antes tuviera su residencia habitual. Además, el apátrida, una vez que ha abandonado el país donde antes tenía su residencia habitual, no puede generalmente regresar a él.¹⁴²

No todos los apátridas son refugiados, pues para ello deben encontrarse fuera del país donde antes tenían su residencia por los motivos indicados en la definición. Cuando esos motivos no existen, el apátrida no es un refugiado.

Las anteriores son las cláusulas de inclusión previstas por la Convención de 1951 y definidas en el presente Manual, todas aquellas personas que encuadran en alguna de ellas podrán ser consideradas como refugiados en términos de la Convención de 1951.

B) Cláusulas de cesación:

La propia Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece en los párrafos 1 a 6 de la sección C del artículo 1º las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada.

Una vez determinada la condición de refugiado de una persona, ésta la conserva a no ser que quede comprendida en el supuesto de una de las cláusulas de cesación.

¹⁴² Idem.

La sección C del artículo 1º 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 de ser perseguida, o
5. “si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad; o
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.”

De las seis cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo, a saber, cuando el refugiado:

- a) se acoge de nuevo voluntariamente a la protección nacional;

- b) recobra voluntariamente su nacionalidad;
- c) adquiere una nueva nacionalidad;
- d) se establece de nuevo, voluntariamente, en el país en el que tenía temor de ser perseguido.

Las dos últimas cláusulas de cesación se basan en la idea de que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado.¹⁴³

Es conveniente mencionar que todas las hipótesis previstas como cláusulas de cesación deben de actualizarse de manera voluntaria por el refugiado, es decir, que debe ser él el que voluntariamente se adecue en alguna de dichas cláusulas.

C) Cláusulas de exclusión:

Las secciones D, E y F del artículo 1° de la Convención de 1951 contienen disposiciones en virtud de las cuales quedan excluidas de la condición de refugiado personas que por lo demás reúnan las características de los refugiados según se define en el mismo artículo. Esas personas están comprendidas en uno de los tres grupos siguientes:

El primer grupo (sección D del artículo 1°) comprende a las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas a través de un órgano u órganos distintos al ACNUR, por lo que la protección de éste último ya no es indispensable. Como

¹⁴³ Idem, p. 28.

ejemplo podemos mencionar a los refugiados asistidos por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS).¹⁴⁴

El segundo grupo (sección E del artículo 1°) se compone de las personas a las que no se considera necesitadas de la protección internacional. Esta disposición se refiere a las personas que han reunido por otros conceptos las condiciones para ser consideradas como refugiados y han sido acogidas en un país en el que se les han concedido la mayoría de los derechos de que normalmente disfrutaban los nacionales, pero no la ciudadanía oficial.¹⁴⁵

El tercer grupo (sección F del artículo 1°) se refiere a las personas que no se consideran merecedoras de la protección internacional. Según el propio artículo 1° de la Convención, no se consideran merecedoras de la protección internacional las personas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos:
- b) Que ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado.
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

La competencia para decidir si es aplicable alguna de estas cláusulas de exclusión corresponde al Estado contratante donde el solicitante trata de que se reconozca su condición de refugiado. Para que estas cláusulas sean aplicables, basta con determinar

¹⁴⁴ Idem, p. 37.

¹⁴⁵ Idem.

que hay motivos fundados para considerar que se ha cometido uno de los actos descritos.¹⁴⁶

El Estatuto del Tribunal Militar Internacional define a los delitos contra la paz como aquellos consistentes en planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión o una guerra que viole los tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetración de cualquiera de estos actos.¹⁴⁷

Los delitos de guerra, según el Estatuto citado en el punto anterior, constituyen las violaciones de las leyes o usos de la guerra, tales como asesinatos, los malos tratos o la deportación, para trabajar en condiciones de esclavitud o cualquier otro propósito, de la población civil de territorios ocupados, el asesinato de prisioneros de guerra o de personas que se hallen en el mar, la ejecución de rehenes, el saqueo a la propiedad pública o privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares.¹⁴⁸

Delitos contra la humanidad, según el Estatuto del Tribunal Militar Internacional, son el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes de la guerra o durante ella, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos realizadas al perpetrar un crimen sujeto a la jurisdicción del Tribunal, o en relación con él, sea o no en violación del derecho interno del país en que hubiere sido perpetrado.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Idem, p. 38.

¹⁴⁷ "Extracto del Estatuto del tribunal Militar Internacional", en *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado*, op. cit., p. 97.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Idem, p. 98.

Por lo que hace a los delitos comunes, debe tenerse en cuenta su naturaleza y su finalidad, es decir, si se ha cometido con fines políticos o por razones personales o con ánimo de lucro. Debe haber un nexo causal estrecho y directo entre el delito cometido y la finalidad y el objeto político invocado. Además, el elemento político del delito debe predominar sobre su carácter de delito de derecho común.¹⁵⁰

Sólo es causa de exclusión el delito que haya sido cometido o que se presuma cometido por la persona interesada fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado. Normalmente el país de que se trata es el país de origen. Al aplicar esta cláusula de exclusión, es preciso establecer un equilibrio entre la naturaleza del delito que se presume ha cometido la persona y el grado de persecución que éste tema. Si una persona tiene fundados temores de que va a ser objeto de una grave persecución que ponga en peligro su vida o su libertad, el delito tiene que ser muy grave para que se le excluya. Al evaluar la naturaleza del delito cuya perpetración se presume, deben tenerse en cuenta todos los factores pertinentes, incluidas todas las circunstancias atenuantes y agravantes, para determinar si se le excluye o no de la protección internacional.¹⁵¹

En lo referente a los actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas, puede observarse que los delitos contra la paz, la humanidad o un delito de guerra son actos contrarios a las finalidades de las Naciones Unidas. Esta cláusula de exclusión abarca de manera general todos los actos que sean contrarios a los principios de las Naciones Unidas, contenidos en la propia Carta del Órgano.¹⁵²

La segunda parte del Manual de Procedimientos se refiere propiamente a los mecanismos para determinar la condición de refugiado, y señala que la Convención de

¹⁵⁰ Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado, op. cit. p. 39.

¹⁵¹ Idem, p. 40.

¹⁵² Idem, p. 42.

1951 no indica que tipo de procedimiento ha de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado.

Es necesario tener en cuenta que la persona que solicita que se le reconozca la condición de refugiado suele estar en una situación especialmente vulnerable. Se encuentra en un medio extraño y puede tropezar con graves dificultades de orden técnico y psicológico para exponer su caso a las autoridades de un país extranjero, muchas veces en un idioma que no es el suyo. Por consiguiente, su solicitud debe ser examinada en el marco de procedimientos debidamente establecidos, por un personal idóneo que cuente con los conocimientos y la experiencia necesarios y comprenda las dificultades y necesidades particulares del solicitante.¹⁵³

El procedimiento de determinación de la calidad de refugiado puede resumirse en la siguiente forma:

a) El solicitante debe:

- Decir la verdad y ayudar en todo lo posible al examinador a determinar los hechos.
- Esforzarse por obtener y aportar todos los elementos de prueba disponibles.
- Proporcionar la información necesaria a cerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles que sean necesarios. Debe proporcionar una explicación coherente de todas las razones aducidas en apoyo a su solicitud.

¹⁵³ *Idem*, p. 51.

b) El examinador debe:

- Procurar que el solicitante exponga su caso con la mayor amplitud posible y con todas las pruebas de que disponga.
- Formularse un juicio a cerca del crédito que merezca el solicitante y evaluar las pruebas, y conceder al solicitante el beneficio de la duda, con objeto de determinar los elementos objetivos y subjetivos del caso.
- Contrastar esos elementos con los criterios pertinentes de la Convención de 1951 a fin de llegar a una conclusión correcta respecto de la condición de refugiado del solicitante.¹⁵⁴

10. Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África.

A partir de 1956, con el recrudecimiento de la guerra de independencia de Argelia, comenzaron a afluir miles de personas a los países limítrofes en busca de refugio. En 1958, entre Túnez y Marruecos había cerca de 200,000 argelinos, cuya protección fue encomendada al ACNUR junto con la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Entre 1959 y 1961 dejaron Ruanda cerca de 60,000 personas provenientes de la minoría étnica tutsi, y se refugiaron principalmente en la región de Kivu, en Zaire.

A mediados de 1960 ciudadanos de Zambia, miembros de la religión Lumpa, se refugiaron también en Zaire. Además, desde los años ochenta, cientos de miles de personas de Sudáfrica, Zimbabue y Namibia han solicitado refugio a causa de discriminación racial.

¹⁵⁴ Idem, p. 55.

Lo anterior permitió apreciar la imperiosa necesidad de establecer un mecanismo regional de protección de refugiados en África, por lo que el 10 de septiembre de 1969 se aprobó en Addis Abebea en el sexto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea de Jefes de Estado Africanos, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), documento promovido y auspiciado por el ACNUR, la cual entró en vigor el 20 de junio de 1974 y ha sido ratificada por el 80% de los países del continente.¹⁵⁵

La trascendencia de la Convención de la OUA radica en el hecho de haber ampliado el concepto de refugiado de la Convención de 1951, y establece que el término refugiado se aplica no solamente a quien hubiera padecido o temiera persecuciones, sino también a quien tiene que dejar el propio país debido a "causas externas, ocupación, dominio extranjero o graves desordenes del orden público en toda o en una parte del país de origen o nacionalidad".¹⁵⁶

Así, el artículo 1° de la Convención recoge en su primer párrafo la definición de la Convención de 1951, e incorpora en su párrafo segundo las hipótesis señaladas:

Artículo 1

Definición del término "refugiado"

1...

2. *"El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la*

¹⁵⁵ Waldo Villalpando, "ACNUR: Como honrar un mandato", op. cit., p. 43.

¹⁵⁶ Idem, p. 58.

*totalidad de su país de origen o del de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".*¹⁵⁷

El artículo 2° de la Convención se refiere expresamente al asilo, y considera su concesión como un acto pacífico y humanitario y no puede ser considerado por ningún Estado como un acto de naturaleza inamistosa, y añade que los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté en sus manos, en el marco de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados, y para asegurar el establecimiento de los que, a causa de razones poderosas no puedan o no deseen retornar a sus países.¹⁵⁸

El apartado tercero del artículo 2° de la Convención prevé expresamente el principio de la "no-devolución", al señalar que ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o expulsión que le obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas.¹⁵⁹

El apartado cuarto del propio artículo 2° hace una llamada a la solidaridad de los Estados miembros de la OUA para repartirse las cargas de refugiados en situaciones de afluencia masiva.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Artículo 1° de la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en el sexto período ordinario de sesiones, celebrado en Addis Abeba el 10 de septiembre de 1969, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, Costa Rica, 1992, p. 355.

¹⁵⁸ López Garrido Diego, op. cit., p. 26.

¹⁵⁹ Artículo 2°, apartado tercero de la Convención de la OUA, op. cit., p. 356.

¹⁶⁰ Idem.

A decir de Waldo Villalpando,¹⁶¹ la Convención Africana ha tenido el mérito de fundar por escrito la razón de intervención del ACNUR aun cuando no se hayan verificado los requisitos propios de la definición de la Convención de 1951.

11. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989.

Durante la década de 1980, más de dos millones de personas fueron desarraigadas a causa de las encarnizadas guerras civiles que se libraron en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Las personas más directamente afectadas por estos conflictos eran principalmente de comunidades rurales pobres, atrapados en la lucha entre el gobierno y las fuerzas de la guerrilla y sometidos a violaciones de derechos humanos cometidas por los combatientes.

Además de las tres naciones arrasadas por la guerra, Belice, Costa Rica, Honduras, México y EUA se vieron involucrados en el problema de los refugiados al acoger a un número importante de buscadores de refugio.

En agosto de 1987 los cinco presidentes centroamericanos firmaron en Guatemala los acuerdos de Esquipulas II, que establecían planes para una paz firme y duradera en la región y que reconocía que los asuntos relativos a la paz, al desarrollo, la reforma política y los desplazamientos de población eran inseparables.

En mayo de 1989, los cinco gobiernos centroamericanos se unieron a México y a Belice para convocar a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), copatrocinada por el Secretario General de la ONU, el ACNUR y el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD).

¹⁶¹ Waldo Villalpando, "ACNUR: Como honrar un mandato", op. cit., p. 45.

Desde el principio CIREFCA adoptó un enfoque integrado de las dimensiones políticas, humanitarias y desarrollistas del problema de los refugiados. El Plan de Acción decidido en la CIREFCA identificaba varios objetivos importantes. Primero, pedía el regreso voluntario de los refugiados bajo condiciones de seguridad. Segundo, el Plan acordaba que los países de la región que acogían a refugiados colaboraran en el asentamiento y la reintegración de aquellos refugiados que no pudieran regresar a su patria. Tercero, el Plan incluía un compromiso que pudiera beneficiar a refugiados, retornados y personas desplazadas, además de residentes locales.

Muchos de los objetivos de CIREFCA ya se han cumplido. El respeto por los derechos humanos de los refugiados, retornados y personas desplazadas se ha fortalecido. Los campos de refugiados de la región han cerrado. Para 1995 70 mil nicaragüenses, 32 mil salvadoreños y 15 mil guatemaltecos habían regresado voluntariamente a sus países.

Otros refugiados que no han querido repatriarse están instalados en su país de refugio, integrados a la vida productiva de la región, lo que permite al ACNUR retirar paulatinamente sus operaciones (tal es el caso de los refugiados guatemaltecos que permanecieron en territorio mexicano, los cuales se han asimilado al medio y han obtenido por parte de las autoridades la calidad migratoria de Inmigrantes o incluso la naturalización como mexicanos).

La efectividad de CIREFCA se debió a varios factores. El primero y principal, quizás, fue la voluntad política que respaldó la búsqueda de soluciones en Centroamérica. El proceso de CIREFCA se caracterizó por el amplio consenso y el intenso diálogo. Uno de los logros más importantes fue sostener un diálogo entre los

actores implicados, y propiciar un foro neutral para las discusiones entre personas que anteriormente habían desconfiado, se habían opuesto e incluso habían luchado entre ellas.

Los programas de desarrollo y los proyectos puestos en práctica bajo los auspicios de CIREFCA requerían un proceso de reconciliación que tuviera lugar a nivel de las bases entre los refugiados, retornados y desplazados.

Un tercer ingrediente de efectividad del proceso fueron las importantes cantidades de dinero asignadas por los Estados donantes como E.U.A. e Italia. Igualmente tuvo gran trascendencia la participación de muchos actores implicados en el proceso tales como agencias de la propia ONU, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y locales, grupos de paz, programas bilaterales de ayuda, autoridades locales y nacionales de los países implicados y los propios beneficiarios.

Los planes organizativos establecidos para la CIREFCA tuvieron una especial importancia porque subrayaban la necesidad de apoyar el proceso regional de paz y relacionado con las campañas de ayuda, de rehabilitación y de desarrollo. Así, durante 4 años el ACNUR desempeñó el papel de agencia principal. Pero en 1993, al disminuir el problema de los refugiados en la región, CIREFCA pasó a centrarse en el desarrollo a más largo plazo y el PNUD asumió la responsabilidad.¹⁶²

¹⁶² "CIREFCA: Resolver el problema de los refugiados en Centroamérica", en *La situación de los refugiados en el mundo*, ACNUR, op. cit., pp. 50 y 51.

CAPÍTULO V.- EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Y LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Los cambios políticos en Europa del este y la tensión que generó la llamada Guerra Fría provocaron nuevas olas de refugiados, aunados a los que provocó la propia Segunda Guerra Mundial. A pesar de las reticencias de algunos Estados, la clara oposición de otros y los temores de muchos países a exponerse a la invasión de refugiados, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), adoptada por voto de la propia Asamblea el 14 de diciembre de 1950. El nuevo organismo abrió sus puertas en Ginebra, Suiza el 1° de enero de 1951 y el primer Alto Comisionado fue el holandés Gerrit Jan Van Heuven Goedhart.¹

A decir de Francisco Galindo Velez,² la Oficina del ACNUR recogió la experiencia de la Oficina de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos, cuyo campo se extendió posteriormente a refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos, de la Oficina Nansen del Comité Intergubernamental Pro-Refugiados y de la Organización Internacional de Refugiados.

En palabras de Lionello Boscardi, el ACNUR es un Organismo humanitario y estrictamente apolítico que se preocupa de afrontar y resolver los problemas de los refugiados esparcidos por todo el mundo.³

¹ Waldo Villalpando, "ACNUR: Cómo honrar un mandato", op. cit. p. 38.

² Galindo Velez, Francisco, "Sumario del Derecho de los Refugiados", en *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 14.

³ Lionello Boscardi, "Una Organización dinámica y atípica", en *ACNUR: Un instrumento de paz*, op. cit., p. 86.

A) Estatuto de la Oficina del ACNUR.

El instrumento jurídico que da vida a la Oficina del Alto Comisionado es su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, mismo que determina las funciones y competencia de dicho Organismo, su elección por parte de la Asamblea General, a propuesta del Secretario General, la organización y lo concerniente a su presupuesto, además de establecer la sede de la misma en la ciudad de Ginebra, Suiza. Pone especial énfasis en que la obra del Alto Comisionado es humanitaria, social y absolutamente apolítica y que la tarea básica de la Oficina es proporcionar protección internacional a los refugiados bajo su jurisdicción y buscar soluciones permanentes, mediante una acción internacional coordinada.⁴

A través del Estatuto, ACNUR recibió una instrucción expresa de la Asamblea General de proporcionar a los refugiados protección internacional y buscar soluciones permanentes al problema, así como ayudar a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación a las nuevas comunidades. El propio Estatuto preveía la elaboración de una Convención Internacional relativa a la protección de los refugiados, misma que se llevó a cabo en 1951 y surgió la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.⁵

El mandato del ACNUR se otorgó inicialmente por sólo tres años, bajo la suposición de que en ese breve plazo se encontrarían soluciones. Vencido el plazo era evidente que debía ser ampliado. El Mandato del Alto Comisionado se renovó por cinco años más y a partir de entonces se renueva sucesivamente por igual término. A la fecha

⁴ García Bauer, Carlos, "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia a gran escala", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Principios Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 177.

⁵ Waldo Villalpando, "ACNUR: Como honrar un mandato", op. cit., p. 39.

el ACNUR no cuenta con un mandato permanente, quizá porque queda la esperanza de que algún día se resuelva totalmente el problema.⁶

El Alto Comisionado presenta anualmente un informe a la Asamblea General por intermedio del Consejo Económico y Social. De conformidad con el párrafo 4 del Estatuto, el Consejo Económico y Social creó un Comité Consultivo para los Refugiados, que posteriormente se reorganizó como Comité Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados. Este último fue sustituido en 1958 por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. De acuerdo con sus atribuciones, el Comité Ejecutivo, entre otras cosas, aprueba y supervisa los programas de asistencia material de la Oficina del Alto Comisionado y asesora a éste, a petición suya, en el desempeño de las funciones que le corresponden de conformidad con el Estatuto. El Comité Ejecutivo estaba inicialmente integrado por 24 Estados. Paulatinamente el número de sus miembros se ha ampliado hasta abarcar la máxima representación geográfica posible.⁷

a) Resolución 428 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950.

A través de esta Resolución la Asamblea General decidió crear la Oficina del Alto Comisionado, debidamente regulada por su propio Estatuto que es anexo a dicha Resolución, la cual, por su importancia, se transcribe a continuación:

RESOLUCIÓN 428 (V) DE LA ASAMBLEA GENERAL

14 de diciembre de 1950

"La Asamblea General,

"Vista su resolución 319 A (IV) del 3 de diciembre de 1949,

⁶ Idem, p. 40.

⁷ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Documento elaborado por ACNUR HCR/INF/1/Rev.2. Ginebra, Suiza 1966, p. 3.

- 1 "Aprueba el anexo a la presente resolución que constituye el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;

- 2 "Pide a los gobiernos se sirvan cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados a quienes se extiende la competencia de su Oficina, en particular en la forma siguiente:
 - a) "Llegando a ser parte en convenciones internacionales encaminadas a la protección de refugiados, y adoptando las medidas de aplicación necesarias en virtud de dichas convenciones;
 - b) "Concertando con el Alto Comisionado acuerdos especiales para la ejecución de las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que necesitan protección;
 - c) "Admitiendo en sus territorios a refugiados, sin excluir a los que pertenecen a las categorías más desamparadas;
 - d) "Ayudando al Alto Comisionado en sus esfuerzos para favorecer la repatriación voluntaria de los refugiados;
 - e) "Favoreciendo la asimilación;
 - f) "Proporcionando a los refugiados documentos de viaje y otros, como los que normalmente expedirían a otros extranjeros sus autoridades nacionales, especialmente aquellos documentos que puedan facilitar el reasentamiento de los refugiados;
 - g) "Permitiendo a los refugiados trasladar sus haberes, especialmente los necesarios para su reasentamiento;

h) "Proporcionando al Alto Comisionado información acerca del número y la situación de los refugiados, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

3 "Pide al Secretario General se sirva transmitir también la presente resolución, con el anexo adjunto, a los Estados no miembros de las Naciones Unidas, con objeto de lograr que colaboren en su aplicación."⁸

b) Disposiciones Generales del Estatuto de la Oficina del ACNUR.

Dentro de estas disposiciones se establecen los objetivos principales del ACNUR al señalar que *"el Alto Comisionado, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el propio 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 a nuevas comunidades nacionales"*.⁹

Según Lionello Boscardi,¹⁰ la Asamblea General encomendó al ACNUR dos funciones principales: proveer a los refugiados protección internacional y buscar soluciones permanentes a sus problemas.

Uno de los aspectos más importantes de la labor del ACNUR, como una organización con carácter apolítico, se encuentra reconocido en las disposiciones

⁸ Resolución 428 (V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950, contenida en el documento HCR/INF/1/Rev 2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 5.

⁹ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo I, punto 1, documento HCR/INF/1/Rev 2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 6.

¹⁰ Lionello Boscardi, op. cit., p. 86.

generales en comento al apuntar que *"la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados."*¹¹

A través de las disposiciones generales se hace depender al ACNUR de las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social. Igualmente se establece la facultad del Consejo Económico y Social de crear un comité consultivo en asuntos de refugiados, compuesto por representantes de los Estados miembros y no miembros de Naciones Unidas, escogidos por el Consejo según el interés que cada país demuestre para solucionar el problema de los refugiados.¹²

El punto cinco de las disposiciones en estudio establece la temporalidad de funcionamiento del ACNUR (inicialmente por tres años, ampliada posteriormente a cinco), cuando señala que la Asamblea General examinará nuevamente las disposiciones de la Oficina del Alto Comisionado a fin de decidir si la Oficina debe seguir en funciones después del 31 de diciembre de 1953.¹³

c) Funciones del Alto Comisionado.

El Estatuto de la Oficina del ACNUR, en su capítulo II, establece expresamente cual será la competencia del Alto Comisionado así como las principales funciones de éste y proporciona por primer a vez el concepto de refugiado que posteriormente sería recogido por la Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967:

"El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:

¹¹ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo I, punto 2, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 6.

¹² *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo I, puntos 3 y 4, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 6.

¹³ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo I, punto 5, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 6.

*"... Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él."*¹⁴

La definición de refugiado proporcionada por el Estatuto contenía, al igual que la Convención de 1951, la limitación de temporalidad respecto de quienes podrían ser considerados como refugiados al referirse a "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951"; dicha limitación fue suprimida por el Protocolo de 1967 y se amplió la cobertura de protección sin límite temporal.

Igualmente el Estatuto amplía la protección del Alto Comisionado a *"cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en que tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido fundados temores de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda, o, debido a ese temor no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual"*.¹⁵

Así como el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado estableció la competencia del mismo, también precisó los casos en que dejará de brindar protección:

¹⁴ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, punto 6, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, pp. 6 y 7.

¹⁵ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, punto 6, inciso B documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 7.

"El Alto Comisionado dejará de tener competencia respecto a cualquier persona comprendida en la precedente sección A si esa persona:

- a) "Se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) "Ha recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que había perdido;
- c) "Ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del gobierno del país de su nueva nacionalidad;
- d) "Se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida;
- e) "Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede seguir invocando, para continuar negándose a acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, otros motivos que los de conveniencia personal; no podrán invocarse razones de carácter puramente económico; o
- f) "Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual y no puede seguir invocando, para continuar negándose a regresar a ese país, motivos que no sean de mera conveniencia personal."¹⁶

¹⁶ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 7.

El punto 8 del propio Estatuto señala expresamente los medios a través de los cuales el Alto Comisionado brinda protección a los refugiados que estén bajo su competencia:

- a) "Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos.
- b) "Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección.
- c) "Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.
- d) "Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados.
- e) "Tratando de obtener que se concedan a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento.
- f) "Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentren en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.
- g) "Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.
- h) "Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados.

- i) "Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados."¹⁷

Igualmente, dentro de las funciones del ACNUR, el Estatuto lo faculta para emprender actividades adicionales para la repatriación y reasentamiento de refugiados y para administrar y repartir entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin.¹⁸

Dentro del apartado de las funciones del Alto Comisionado, el Estatuto dispone también ciertas obligaciones para dicho organismo tales como someter a la Asamblea General cualquier acción que se encuentre fuera de su mandato, así como cualquier solicitud de fondos y llamamientos generales a los gobiernos; de la misma manera dispone la obligación de rendir un informe anual a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.¹⁹

A decir de César Sepúlveda,²⁰ el mandato del ACNUR es bastante rígido, y este organismo tiene forzosamente que actuar, de donde se infiere que no precisa de la solicitud de ningún gobierno para ejercer sus funciones. El ACNUR, según el mismo autor, debe ejercer su misión con objetividad, con discreción, y a modo de persuadir, porque su autoridad es mas bien moral que material.

¹⁷ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, punto 8, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 8.

¹⁸ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, puntos 9 y 10, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 8.

¹⁹ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, punto 11, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 9.

²⁰ Sepúlveda, César, op. cit., p. 547.

Además de las funciones expresamente señaladas en el Estatuto, el Alto Comisionado ha recibido instrucciones específicas de la Asamblea General, más allá de sus instrumentos constitucionales. Así, por ejemplo, la Resolución 1388 (XIV) de la Asamblea General del 20 de noviembre de 1959, autorizó al ACNUR a usar sus buenos oficios en la transmisión de contribuciones materiales a los refugiados no incluidos en la competencia de Naciones Unidas. La misma Asamblea, por resoluciones 1286 (XIII) del 5 de diciembre de 1958, 1389 (XIV) del 20 de noviembre de 1959, 1500 del 5 de diciembre de 1960 y 1672 (XVI) del 18 de diciembre de 1961, pidió al ACNUR intervenir en África, para solucionar el problema de los argelinos desplazados por la guerra civil. De la misma forma, a través de la Resolución 2958 (XXVII) del 12 de diciembre de 1972 la Asamblea General encomendó al Alto Comisionado la protección de personas desplazadas que no necesariamente ingresaban en la definición estatutaria de refugiado, o de aquellos que son víctima de acontecimientos desatados por la mano del hombre, y que precisan de algún tipo de asistencia internacional, pero no la reciben por no calificar dentro de los diferentes grupos de beneficiarios.²¹

d) Organización y hacienda.

El Estatuto dispone que el Alto Comisionado será elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General, igualmente señala que los términos del mandato del Alto Comisionado serán propuestos por el propio Secretario General y aprobados por la Asamblea General. Concede, además, al Alto Comisionado la facultad de designar un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya, así como la prerrogativa de nombrar al personal de su Oficina, el cual será responsable ante él en el ejercicio de sus

²¹ Idem, pp. 547 y 548.

funciones. Actualmente la función de Alto Comisionado es desempeñada por la Sra. Sadato Ogata, de nacionalidad japonesa, quien fue elegida en diciembre de 1990.²²

Por lo que hace a la representación del ACNUR en los países en que residan los refugiados, el Estatuto señala que el Alto Comisionado deberá consultar a los gobiernos de dichos países, respecto a la necesidad de nombrar un representante en ellos. En todo país que reconozca esta necesidad, podrá nombrarse un representante aceptado por el gobierno de tal país. De la misma manera establece que, con sujeción a las mismas condiciones, un mismo representante podrá ejercer la representación en varios países.²³

El punto 19 del Estatuto expresamente señala que la Oficina del Alto Comisionado tendrá su sede en Ginebra, Suiza; así mismo, el punto 20 indica que dicha Oficina será financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas, únicamente por lo que hace a las cuestiones administrativas derivadas de su funcionamiento, y todos los demás gastos derivados de sus actividades serán sufragados mediante aportaciones voluntarias.²⁴

La mayor parte de la financiación destinada a los programas del ACNUR proviene de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, de los organismos intergubernamentales, no gubernamentales y privados y sólo una modesta contribución está asegurada por las Naciones Unidas, únicamente el 25 a 30% de los gastos administrativos.²⁵

²² *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo III, punto 13, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p 9.

²³ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo II, punto 16, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p 9.

²⁴ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Capítulo II, puntos 19 y 20, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p 9.

²⁵ Lionello Boscardi, op. cit., p. 110.

Las contribuciones no están constituidas solamente por dinero, sino también por bienes y servicios puestos a disposición del ACNUR por los países donantes para hacer frente a las necesidades de los refugiados. Las contribuciones en dinero pueden ser destinadas a un fin preciso o al programa en general.²⁶

El punto 21 del Estatuto en comento dispone que la gestión de la Oficina del Alto Comisionado quedará sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia de hacienda dicte el Secretario General; de igual manera, el punto 22 apunta que las cuentas relativas a los fondos puestos a disposición del Alto Comisionado estarán sujetos a comprobación por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, y aclara que la Junta podrá aceptar las cuentas comprobadas presentadas por los organismos a los cuales se hayan asignado fondos.²⁷

El ACNUR cuenta con un Comité Ejecutivo constituido por las representaciones de los Estados preocupados por la causa de los refugiados, elegidos por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Actualmente son 50 los Estados miembros. El Comité se reúne anualmente en la sede del ACNUR en Ginebra. Representantes de Estados no miembros, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales participan como observadores.

El Comité Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

- dicta directivas políticas sobre las actividades del ACNUR;
- aprueba el Programa anual y el presupuesto correspondiente;
- aprueba su ejecución y autoriza la recolección de fondos, supeditado a la aprobación del programa y presupuesto por parte de la Asamblea General;

²⁶ Idem, p. 111.

²⁷ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II, puntos 21 y 22, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 10.

- estudia las cuestiones financieras;
- opera como órgano consultivo;
- da ocasión al diálogo entre los países miembros.²⁸

El ACNUR, a diferencia de la mayoría de las agencias de Naciones Unidas, debe procurarse sus propios recursos económicos para cubrir sus actividades de asistencia a los refugiados en todo el mundo.²⁹

Para César Sepúlveda,³⁰ se hizo depender al Alto Comisionado de la Asamblea General de Naciones Unidas porque de esta forma el órgano más importante de la Organización puede atender mejor y apoyar con mayor efectividad la delicada tarea del ACNUR. La Asamblea General extiende el mandato temporal del ACNUR cada cinco años, elige al Alto Comisionado a propuesta del Secretario General, adopta resoluciones en materia de refugiados, puede conferir al ACNUR responsabilidades específicas, aún fuera de su mandato, recibe cada año el informe del Alto Comisionado y ejerce una supervisión financiera a través del Comité Ejecutivo.

Dentro del presupuesto del ACNUR, constituido especialmente por donaciones de los Estados miembros, como se ha mencionado, se separan los programas generales de los especiales. Los primeros se refieren al programa anual, que constituye la parte más importante del presupuesto, y comprende los proyectos de base para la asistencia a refugiados desde la fase inicial de la emergencia hasta la búsqueda de soluciones permanentes. Los programas generales comprenden igualmente un fondo de emergencia para hacer frente a las situaciones más urgentes.

²⁸ Lionello Boscardi, *op. cit.*, p. 92.

²⁹ *Idem*, p. 87.

³⁰ Sepúlveda César, *op. cit.*, p. 547.

Los programas especiales están a veces destinados a aquellas intervenciones fuera de las previstas en los programas generales. Entran en estos programas, por ejemplo, las ayudas extraordinarias alimentarias, la instrucción superior y proyectos específicos, tal como la salida organizada de refugiados de un país determinado. Dentro de estos programas especiales se encuentran incluidas las personas no comprendidas en el mandato tradicional del ACNUR, como son los desplazados internos.³¹

Los programas de ayuda del ACNUR consisten en proporcionar asistencia a la población afectada en la forma de alimentos, cobijo y servicios sanitarios, además de educación, bienestar social y actividades productivas, en conjunción con las autoridades gubernamentales.

A lo largo de los años, el ACNUR ha desarrollado cuatro tipos principales de programas de asistencia:

- a) Operaciones de ayuda de emergencia.
- b) Programas de atención y mantenimiento a más largo plazo para refugiados que estén en espera de una solución para su situación.
- c) Programas de asentamiento local, dirigidos a ayudar a los refugiados a llegar a ser autosuficientes en su país de asilo.
- d) Operaciones de repatriación y reintegración, establecidas para ayudar a los refugiados.³²

³¹ Lionello Boscardi, *op. cit.*, p. 110.

³² ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo*, *op. cit.*, p. 257.

e) Países en los que tiene presencia el ACNUR.

Al adoptarse el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado se contó con la representación de 28 países: La República Federal Alemana, Australia, Nueva Zelandia, Austria, Bélgica, Burundi, Colombia, Argentina, República Democrática del Congo, Estados Unidos de América, Etiopía, Francia, Grecia, Hong Kong, Italia, Líbano, Macao, Nepal, Países Bajos, Reino Unido, República Árabe Unida, República Centroafricana, Senegal, Tanzania, Túnez, Turquía, Uganda y Zambia; así como 11 corresponsales: Argelia, Canadá, Chile, España, Israel, Luxemburgo, Marruecos, Portugal, Sudáfrica, Venezuela y Yugoslavia.³³

Actualmente existen 258 oficinas de representación del ACNUR en 119 países, en las que trabajan aproximadamente 5,300 personas.³⁴

Los países miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR son:

Alemania	Estados Unidos	Japón	Somalia
Argelia	Etiopía	Lesoto	Sudán
Argentina	Federación Rusa	Líbano	Suecia
Australia	Filipinas	Madagascar	Suiza
Austria	Finlandia	Marruecos	Tailandia
Bangladesh	Francia	Namibia	Túnez
Bélgica	Grecia	Nicaragua	Turquía
Brasil	Holanda	Nigeria	Uganda
Canadá	Hungría	Noruega	Venezuela
China	India	Pakistán	Yugoslavia
Colombia	Irán	Reino Unido	Zaire ³⁵
Dinamarca	Israel	Tanzania	
España	Italia	Santa Sede	

³³ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, documento HCR/INF/1/Rev.2, publicado por ACNUR en Ginebra Suiza en diciembre de 1966, p. 11.

³⁴ Lionello Boscardi, op. cit. p. 87.

³⁵ ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, op. cit., p. 256.

Oficinas del ACNUR en el mundo ³⁶

AMÉRICA	EUROPA	ASIA Y OCEANIA	AFRICA Y MEDIO ORIENTE
Buenos Aires, Argentina	Tirana, Albania	Kabul, Afganistán	Luanda, Angola
Bemopan, Belice	Bonn, Alemania	Canberra, Australia	Riyadh, Arabia Saudita
Brasilia, Brasil	Viena, Austria	Dhaka, Bangladesh	Argel, Argelia
Otawa, Canadá	Baku, Azerbaiyán	Phnom Penh, Camboya	Yerevan, Armenia
San José, Costa Rica	Bruselas, Bélgica	Beijing, China	República de Cotonou, Benin
San Salvador, El Salvador	Bosnia y Herzegovina	Manila, Filipinas	Gaborone, Bostuana
Washington, E.U.A.	Pale /Sarajevo/Zenica/ Banja	Hong Kong, Hong Kong	Ouagadougou, Burkina-Faso
Guatemala, Guatemala	Tuzla, Luca	Nueva Delhi, India	Bujumbura, Burundi
Puerto Príncipe, Haití	Sofía, Bulgaria	Jakarta, Indonesia	Yaoundé, Camerún
Tegucigalpa, Honduras	Zagreb, Croacia	Tokio, Japón	Abidjan, Costa de Marfil
Distrito Federal, México	Rijeka, Daruvar	Kuala Lumpur, Malasia	Yibuti, Yibuti
Managua, Nicaragua	Nicosia, Chipre	Yangoon, Myanmar	El Cairo, Egipto
Santo Domingo, República Dominicana	Ljubljana, Eslovenia	Katmandú, Nepal	Addis Abeba, Etiopía
Caracas, Venezuela	Madrid, España	Islamabad, Pakistán	Asmara, Eritrea
	París, Francia	Port Moresby, Papua-Nueva Guinea	Accra, Ghana
	Tbilisi, Georgia	Laos, Vietnam	Conakry, Guinea
	Atenas, Grecia	Singapur, Singapur	Teherán, Irán
	Budapest, Hungría	Colombo, Sri Lanka	Bagdad, Irak
	Roma, Italia	Bangkok, Tailandia	Jerusalén, Israel
	Luxemburgo, Luxemburgo	Ho Chi Min City, Vietnam	Amman, Jordania
	Skopje, Macedonia		Nairobi, Kenia
	La Haya, Países Bajos		Kuwait, Kuwait
	Varsovia, Polonia		Maseru, Lesotho
	Lisboa, Portugal		Beirut, Líbano
	Londres, Reino Unido		Monrovia, Liberia
	Bratislava, República Eslovaca		Lilongwe, Malawi
	Bucarest, Rumanía		Casablanca, Marruecos
	Moscú, Rusia		Nouakchott, Mauritania
	Estocolmo, Suecia		Maputo, Mozambique
	Ginebra, Suiza		Windhoek, Namibia
	Dushanbe, Tayikistán		Lagos, Nigeria
	Ankara, Turquía		Brazzaville, El Congo
	Tashkent, Uzbekistán		Kigali, Ruanda
	Belgrado, Yugoslavia		Dakar, Senegal
			Freetown, Sierra Leona
			Damasco, Siria
			Mogadiscio, Somalia
			Pretoria, Sudáfrica
			Karthum, Sudán
			Mbabane, Suazilandia
			Dar Es Salaam, Tanzania
			Túnez, Túnez
			Kampala, Uganda
			Sanna/Aden, Yemen
			Kinshasa, Zaire
			Lukasa, Zambia
			Harare, Zimbabue

³⁶ "El ACNUR en el mundo", en ACNUR: *Un instrumento de paz*, op. cit., pp. 108 y 109.

El ACNUR protege y asiste a más de 26 millones de personas en todo el mundo que han huido de la guerra y de la persecución. El número de desplazados en el mundo, incluidos a los desplazados en sus propios países se acerca a los 50 millones. Una de cada 115 personas de la población total se ha visto obligada a huir.

Para 1998 había 5,692,100 personas refugiadas en África, 4,479,600 en Asia, 2,101,000 en Europa, 127,700 en América Latina, 789,700 en Norte América y 46,300 en Oceanía, con un total de 13,236,500, aunado a cerca de 3,500,000 repatriados, y cerca de 5 millones de desplazados, todos bajo la competencia del ACNUR.³⁷

El ACNUR se sirve de la asistencia técnica de organismos y de agencias de Naciones Unidas especializadas en sectores tales como la producción alimentaria (FAO), asistencia médica (OMS), educación (UNESCO) y adiestramiento profesional (OIT). La participación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es particularmente significativa para el aprovechamiento alimentario de los campos de refugiados. El ACNUR mantiene además estrechos contactos con los Coordinadores o Representantes Residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos, a veces, administran los proyectos financiados por el ACNUR en países donde éste no tiene representación.³⁸

El ACNUR coopera además activamente con varias Organizaciones Intergubernamentales, sea para la realización de proyectos específicos de asistencia a refugiados, como para la promoción de una legislación en materia de asilo. Dentro de estas Organizaciones encontramos al Banco Mundial, al Comité Internacional de la Cruz Roja, a la Organización de Estados Americano (OEA), a la Organización Internacional

³⁷ Datos obtenidos de folleto "Panorama General del ACNUR", ACNUR 1998.

³⁸ Lionello Boscardi, op. cit., p. 94.

para las Migraciones (OIM), a la Unión Europea, a la Liga de Estados Arabes, entre otras.³⁹

Igualmente el ACNUR guarda estrechas relaciones de cooperación con Organizaciones No Gubernamentales en todo el mundo, sobre todo para programar y ejecutar sus intervenciones. Las ONG han sido consideradas por el Alto Comisionado como indispensables para el trabajo con los refugiados.

En todos los casos, según su especialización, se interviene en varios sectores de la asistencia, tales como la gestión de la emergencia, asistencia sanitaria, instrucción, capacitación profesional, desarrollo comunitario, construcción de estructuras, el asesoramiento y la promoción de la autosuficiencia. Dentro de estas ONG encontramos a CARITAS, Sin Fronteras, Consejo Mundial de Iglesias, entre otras.⁴⁰

B) Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el ACNUR.

Como resultado del arribo y establecimiento en la frontera sur del país de miles de refugiados guatemaltecos que huían de la guerrilla en su país, el Gobierno de México decidió establecer una Oficina de Representación del ACNUR en territorio nacional para hacer frente al problema.

El miércoles 6 de abril de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto de Promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", Convenio que fue firmado en la Ciudad de México el 5 de octubre de 1982. A través del mismo se

³⁹ Idem, p. 96.

⁴⁰ Idem, pp. 98 y 99.

acordó el establecimiento de una Oficina de Representación del ACNUR en territorio nacional. Dicho Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 17 de diciembre de 1982.⁴¹

El artículo 1° del Convenio establece que el Gobierno de México reconoce personalidad jurídica a la Oficina del ACNUR, así como la capacidad de ésta para celebrar actos y contratos en términos de las leyes mexicanas e intervenir en toda acción judicial o administrativa.⁴²

La inmunidad de jurisdicción de la Oficina y sus bienes se encuentra reconocida en el artículo 2° del Convenio, así como la inviolabilidad del local de la misma, sus bienes, archivos y correspondencia, aunado a que sus comunicaciones oficiales no estarán sujetas a censura alguna.⁴³

Los artículos 2°, 3 y 4 se refieren a la organización de la oficina en territorio mexicano para el desempeño de sus funciones, a sus bienes, personal y recursos económicos, igualmente se establece la obligación de la Oficina de cooperar con las autoridades mexicanas para facilitar la debida administración de justicia y la observancia de reglamentos de policía, e impedir que se cometan abusos en relación con las inmunidades y prerrogativas otorgadas. De la misma manera, el numeral 3 del artículo 4 dispone que toda controversia entre el Gobierno mexicano y la Oficina relativa a la interpretación del Convenio, se someterá a la decisión de una junta de tres árbitros.⁴⁴

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1983, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, p. 10.

⁴² Artículo 1° numeral 1 del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al establecimiento en México de una Oficina de Representación del Alto Comisionado, Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1983, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, p. 11.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

El artículo 5 del Convenio expresamente establece el fin principal del mismo que es el de permitir que la Oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado en territorio mexicano.⁴⁵ Cabe recordar que apenas en el mes de junio del año 2000 México ratificó la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 así como su Protocolo de 1967.

El artículo 7 señala lo relativo a la entrada en vigor del Convenio, lo cual ocurrió el 17 de febrero de 1983, fecha en que el Gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, comunicó su conformidad al Representante de la Oficina y éste la recibió. Igualmente se señala en este artículo que el Convenio tiene una duración indefinida, pero cualquiera de las partes podrá darlo por terminado, dando aviso por escrito a la otra con un año de anticipación.⁴⁶

2. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

A) Decreto de creación.

Las primeras noticias de la llegada de los refugiados guatemaltecos a territorio mexicano fueron en 1979; sin embargo, fue hasta 1981 y principios de 1982 cuando el flujo masivo se presentó a raíz del recrudecimiento de la guerra de "tierra arrasada" en Guatemala.

El 11 y 12 de mayo de 1981 arribó al ejido de Arroyo Negro en Campeche el primer grupo considerable de refugiados guatemaltecos (470). Huían de su país procedentes de las comunidades de Tres Aguas, El Caoba, El Remate y Paxcamán, después de cruzar la selva de El Petén.

⁴⁵ Idem, p. 12.

⁴⁶ Idem

El 27 de junio de 1981, 1813 guatemaltecos habían cruzado el río Usumacinta y habitaban improvisados campamentos construidos por ellos mismos en los poblados chiapanecos de Frontera Echeverría, La Fortuna y Benemérito de las Américas.⁴⁷

Para 1982 había cerca de 45 mil refugiados asentados en la faja fronteriza, en la zona de la selva y del altiplano, ubicados principalmente en los municipios de Las Margaritas, La Trinitaria, La Independencia, Frontera Comalapa y Ocosingo así como en la zona de Marqués de Comillas en el estado de Chiapas.⁴⁸

En vista de la incesante y cada vez más numerosa afluencia de guatemaltecos, el gobierno mexicano decidió crear un organismo permanente y especializado para proporcionar atención, asistencia y asesoría legal a las personas que se consideraran como refugiados, para tratar de abordar la problemática de manera integral y buscar soluciones inmediatas al problema y definitivas a largo plazo.

Así, por Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), dicho Acuerdo reconocía en sus considerandos la larga tradición de asilo en México a los perseguidos por motivos políticos y la presencia, en territorio nacional, de refugiados que requerían atención inmediata a sus necesidades, lo que hacía necesaria la creación de una Comisión con carácter intersecretarial en la que concurrieran representantes de varias dependencias del Ejecutivo Federal que en el ámbito de su competencia procuraran los medios de ayuda y protección a los refugiados; además dicha Comisión

⁴⁷ Imaz, Cecilia, op. cit. p. 94.

⁴⁸ García Hemández, María Luisa, "Situación de los Refugiados Guatemaltecos asentados en la Frontera Sur del País", *Asuntos Migratorios en México*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, México 1995, p. 159.

estaría encargada de proponer las relaciones e intercambios procedentes con las organizaciones internacionales que persiguieran iguales fines.⁴⁹

El 2 de marzo de 1981, se firmó el Acuerdo General entre la COMAR y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para asistir a los refugiados que ya se encontraban en zonas urbanas del territorio mexicano; derivado de este acuerdo, en ese año se firmaron dos convenios para atender necesidades de educación para los refugiados centro y sudamericanos.

B) Organización interna.

El artículo 1° del Acuerdo de creación expresamente establece el objeto de la COMAR así como su integración: *"Se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la cual estará integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tendrá el carácter de Presidente, y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social".*⁵⁰

Según Jesús Rodríguez y Rodríguez,⁵¹ en la COMAR participan las Secretarías de Gobernación por ser la encargada de la política interna tanto migratoria como demográfica, la de Relaciones Exteriores por ser la encargada de la política exterior, tratados internacionales y asilo diplomático, y la del Trabajo y Previsión Social en asuntos relacionados con la oferta y calificación para el empleo.

⁴⁹ Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Considerandos, publicado en el Diario Oficial de la federación el 22 de julio de 1980, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, p. 4, Primera Sección.

⁵⁰ Idem, p. 5

⁵¹ Rodríguez y Rodríguez Jesús, "Situación Jurídica de los Asilados y Refugiados Centroamericanos en México", en *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, Universidad Nacional Autónoma de México, Derecho Comparado, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p. 1241

Igualmente el artículo 1° señala que los titulares de las Secretarías señaladas, designarán a sus representantes que fungirán como Consejeros Propietarios, así como a los suplentes que cubrirán sus ausencias, con las mismas obligaciones y derechos.⁵²

La Comisión se reunirá, a convocatoria de su Presidente, cuantas veces sea necesario, y celebrará cuando menos tres reuniones al año. A las reuniones de la Comisión se podrá invitar a representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública que realicen actividades relacionadas con el objeto de la propia Comisión.⁵³

La Comisión se auxiliará con un Secretariado Técnico, el cual estará integrado por un funcionario designado por cada Secretaría integrante de la misma, y se encargará de formular los estudios y dictámenes que le encomiende la misma, así como las tareas que para el logro de los objetivos de la Comisión le sean asignadas. El Secretariado Técnico contará con un Coordinador que será designado por el Presidente de la Comisión.⁵⁴

Los acuerdos y recomendaciones de la Comisión se comunicarán por conducto del Presidente de la misma a las dependencias y entidades que corresponda, a fin de que provean lo necesario para su cumplimiento.⁵⁵

C) Funciones de la COMAR.

El artículo 2° del Acuerdo en estudio establece expresamente las funciones de la Comisión:

⁵² Artículo 1° del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Considerandos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, p. 5, Primera Sección.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

"La Comisión tendrá a su cargo:

- "Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en Territorio Nacional.
- "Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
- "Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- "Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.
- "Expedir su Reglamento Interior.
- "Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines." ⁵⁶

Las tareas inmediatas de la COMAR habrían de centrarse en la determinación de quiénes y cuántos eran los refugiados que ya se encontraban en México, así como en la fijación de criterios para decidir quienes debían ser admitidos con el carácter de refugiados; después se procedería a establecer las condiciones y modalidades de la ubicación, ocupación y permanencia de los refugiados en México.⁵⁷

Desde un principio la COMAR contó con un amplio y sólido apoyo técnico por parte del ACNUR, y se suscribió incluso un Acuerdo de Asistencia entre el Coordinador General de la COMAR y el Director Mundial de Asistencia de ACNUR mediante el cual éste se comprometía a cooperar estrechamente con México para la elaboración y financiamiento de programas destinados a ayudar y atender a los refugiados, los cuales procurarán una mejor atención a quienes, al haber sido aceptados por el gobierno mexicano como refugiados, requieran apoyos de emergencia, además de buscar, al mismo tiempo, soluciones de autosuficiencia para dichas personas.⁵⁸

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Rodríguez y Rodríguez. Jesús, op. cit., p. 1242.

⁵⁸ Idem.

En 1982 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la COMAR celebraron un primer convenio para dar asistencia a nacionales guatemaltecos. La aportación financiera del ACNUR al Gobierno de México fue en 1984 de 1,099 millones de pesos. A estas aportaciones se agregaron 240 millones de ayuda del Programa Mundial de Alimentos.⁵⁹

A decir de Jesús Rodríguez y Rodríguez,⁶⁰ criterios divergentes entre la COMAR y la entonces Dirección General de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación, fundamentalmente respecto a quiénes y por cuáles motivos debían ser considerados como refugiados y, en tal virtud, recibir asistencia y protección; renunciadas y reemplazos de algunos de los responsables de una y otra dependencias; fricciones y malentendidos entre autoridades mexicanas de Gobernación y funcionarios del ACNUR, que incluso provocaron la destitución de Pierre Jambor, como representante de ACNUR en México; limitación, en última instancia, de las acciones de la COMAR a sólo los guatemaltecos ubicados y reubicados en campamentos del sureste del país, a los cuales se les ha dado un reconocimiento como refugiados de facto, son algunos de los hechos que han marcado, desde su creación, el difícil funcionamiento de este organismo mexicano.

D) Principios y criterios de la COMAR.

Con motivo del Programa de redistribución de los refugiados guatemaltecos en campamentos de Campeche, en donde se reubicaron cerca de 13 mil personas en cuatro campamentos y Quintana Roo, donde se reubicaron 7 mil más en otros cuatro campamentos, la COMAR estableció los principios y criterios a seguir en la atención a los refugiados, de los cuales pueden destacarse los siguientes:

⁵⁹ Comunicado de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados del 10 de mayo de 1984.

⁶⁰ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 1242

1. "El Gobierno mexicano mantiene y mantendrá incólumes sus principios y tradiciones en materia de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria.
2. "La actual ubicación de los refugiados, precaria y circunstancial, en ochenta diferentes campamentos, a escasa distancia de la línea divisoria con la República de Guatemala y su dispersión en 300 kilómetros de frontera en lugar de difícil acceso, dificultan enormemente la satisfacción a sus necesidades de alimentación, vestido, salud y educación, que se han venido atendiendo y además generan una situación de peligro permanente a su seguridad y un riesgo de constantes fricciones internacionales.
3. "El Gobierno mexicano ha tomado la decisión de reasentar a los refugiados por las razones anteriores y, además, porque su actual ubicación impide su paulatina incorporación a una vida productiva, conforme a los derechos humanos. Mantener indefinidamente aislada e inactiva a la población refugiada, constituye una discriminación contraria a la dignidad humana. La reubicación persigue su paulatina incorporación a un hábitat digno y productivo.
4. "Iniciar la reubicación no significa que se pierda de vista la eventual repatriación voluntaria. En tal sentido se ha buscado y se seguirán buscando fórmulas para lograr este objetivo, siempre y cuando se convengan en conjunción con Organismos Internacionales, conste una clara manifestación de la voluntad de los refugiados en tal sentido, y existan condiciones aceptables para su seguridad y reincorporación a sus lugares de origen. En todo caso el Gobierno mexicano no forzará en modo alguno la repatriación.
5. "México ha condenado los incidentes lamentables que han producido la muerte de varios refugiados en lugares próximos a la frontera con Guatemala

y la Secretaría de Relaciones Exteriores ha enviado oportunamente las notas diplomáticas de protesta ante el Gobierno guatemalteco en los términos que cada situación demandaba, con apego a los principios de Derecho Internacional.

6. "El concepto mismo de "refugiado", no ha sido definido en términos universalmente aceptados; no obstante, México se ha caracterizado por haber recibido y protegido a quienes han solicitado refugio en nuestro país. A pesar de las dificultades para calificar las características definitorias de los refugiados, es obligación y derecho del Estado mexicano distinguir entre quienes buscan protección huyendo de situaciones de violencia y de riesgo a sus vidas, y las migraciones originadas en apremios de naturaleza económica. Esta distinción es importante; su ignorancia cancelaría las posibilidades de brindar protección a quienes buscan salvaguardar sus vidas, valor que esta noble institución tutela.
7. "Los refugiados guatemaltecos asentados en nuestra frontera sur constituyen una población civil de campesinos, no beligerantes, que se desplazó en grupos familiares y comunitarios debido a las condiciones de inseguridad prevalentes. Son por lo tanto merecedores de la protección mexicana.
8. "La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados seguirá proporcionando protección y asistencia a los refugiados guatemaltecos en los nuevos asentamientos. No habrá asentamientos de refugiados en la frontera; en los nuevos se continuará brindando en mejores circunstancias, la asistencia y la incorporación al trabajo.
9. "Por lo anterior, se ha preparado un programa de reasentamiento basado en los siguientes principios y criterios:
 - Otorgar la más amplia prioridad al interés nacional.

- Reiterar 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 de origen.
 - Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos.
 - Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y eventual integración de los refugiados.
 - En todo caso, brindar a los refugiados oportunidades que no desplacen o compitan con la mano de obra, ni afecten derechos agrarios de mexicanos.
 - Los aspectos técnicos de la reubicación, han sido comentados ampliamente con la Representación de México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
10. "El reasentamiento de los campamentos será continuo. En razón de que tiene características de urgencia, se procederá de inmediato con los refugiados actualmente asentados en el campamento denominado "Chupadero", ya que son los que requieren de atención prioritaria.
11. "El primer lugar de reasentamiento será el Valle de Ezná en Campeche, porque cuenta con las características adecuadas: clima apropiado, baja densidad de población, sin desplazar ni competir con mano de obra mexicana y sin afectar derechos alguno de la población local.
12. "El número de refugiados que se ubicará en Campeche será determinado de acuerdo a las condiciones de espacio disponible; para los posteriores reasentamientos se buscarán nuevos lugares con características de los ya mencionados.

13. "La Comisión continuará negociaciones con Organismos Internacionales y el Gobierno guatemalteco para lograr la repatriación deseada, en los términos descritos."⁶¹

A raíz del arribo masivo de guatemaltecos, la COMAR ha dedicado desde entonces atención especial a este grupo de refugiados. 46.000 guatemaltecos de las etnias Kanjobal, la más numerosa, Mame, Kalchichique, Kekchí, Chuj, Jacalteco y Quiché, se ubicaron en diferentes regiones del estado de Chiapas creando 92 campamentos, la mayoría cercanos con la frontera de Guatemala. Los refugiados provenían principalmente de las provincias de Huehuetenango, el Quiché, el Petén, y San Marcos. Cabe destacar que el 75% de los refugiados eran mujeres y niños.⁶²

El transporte de alimentos y la atención básica para los refugiados por parte de las autoridades mexicanas se hacía particularmente difícil y costoso en lugares como la Selva Lacandona en donde sólo podía accederse en lanchas o pequeños aviones, la precaria situación en que habitaban y las constantes incursiones de la guerrilla guatemalteca a territorio nacional, obligaron al gobierno mexicano en 1984 a reubicar a los refugiados en las zonas mayas, similares ecológica y demográficamente a sus comunidades de origen, en los estados de Campeche y Quintana Roo.⁶³

A través de la COMAR y el ACNUR los campamentos de refugiados en el estados de Campeche contaban con lotes unifamiliares, aulas, comedor, clínicas, basureros y pozos de agua así como con espacios recreativos y plaza cívica, igualmente se incorporó a los refugiados a las actividades productivas de la región, principalmente agrícolas y

⁶¹ Comunicado de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados del 10 de mayo de 1984.

⁶² *COMAR Reseña histórica*, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Primera Edición, México 1985, p. 11.

⁶³ *Idem*, p. 13.

artesanales, así mismo se instalaron talleres de apicultura, carpintería, costura y producción ganadera.⁶⁴

A decir de Yolanda Frías,⁶⁵ la ayuda proporcionada por el Gobierno de México se realizó conforme a Derecho Internacional por razones humanitarias, apegada fielmente al principio de no-devolución, aún cuando México no era parte de la Convención de 1951 ni de su Protocolo, pero se basó en el derecho que todo extranjero tiene a las garantías individuales consagradas en la Constitución Mexicana.

La COMAR atendió a 9,302 personas de nacionalidad Guatemalteca en el Estado de Campeche, de las cuales 4,705 eran hombres y 4,597 mujeres asentados en los campamentos de Los Laureles, Quetzal Edzna, Santo Domingo y Maya Tecún principalmente. En el Estado de Chiapas se atendió a 16,840, 8,391 hombres y 8,449 mujeres, asentados en San Cristóbal y Comitán. En el Estado de Quintana Roo se atendió a 3,388 guatemaltecos, 1,742 hombres y 1,646 mujeres en los campamentos de Maya Belem, La Laguna y Kuchumatán. El total de la población refugiada asistida por la COMAR fue de 29,530.⁶⁶

Igualmente la COMAR coordinó conjuntamente con el ACNUR en 1995 la repatriación de 3,867 refugiados guatemaltecos a su país, provenientes principalmente de los campamentos de Campeche y Quintana Roo, por lo que quedaban a enero de 1996 32,188 refugiados en 115 campamentos en Chiapas, 4 en Campeche y 3 en Quintana Roo.⁶⁷

⁶⁴ Idem, p. 14.

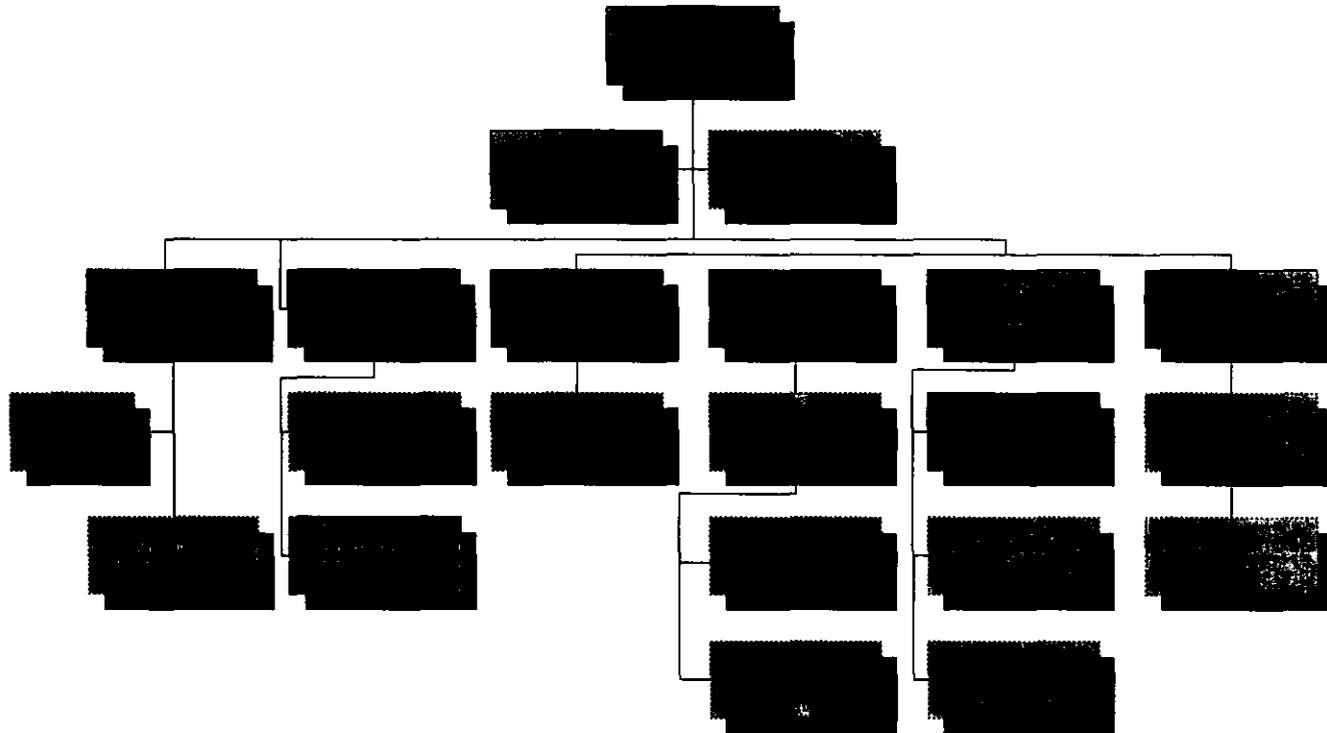
⁶⁵ Frías S. Yolanda, op. cit., p. 141.

⁶⁶ Fuente COMAR.

⁶⁷ Idem.

Conjuntamente con el Instituto Nacional de Migración, la COMAR ha participado en el Programa de documentación migratoria a los refugiados guatemaltecos que han permanecido en territorio nacional, y se les ha otorgado documentación de No Inmigrantes y de Inmigrantes, e incluso muchos han optado por la naturalización como mexicanos en virtud de la estancia en el país y del hecho de que ya cuentan con hijos nacidos en territorio nacional.

E) COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS
COMAR
ORGANIGRAMA



CAPÍTULO VI.- LOS REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNO MEXICANO.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La política mexicana de asilo y refugio se inspira en las más profundas tradiciones libertarias y republicanas de México independiente. Desde la Constitución de 1857 se sentaron las bases para el derecho de asilo que se reflejan en nuestra actual Constitución en sus artículos 2° y 15.

Según Alberto G. Arce,¹ en principio el extranjero se asimila en cuanto a los derechos públicos con los nacionales y según el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 33 de la misma, goza de todas las garantías individuales, es decir: tiene libertad de palabra, de escribir y de practicar cultos en la forma y manera que las leyes determinan. No tienen ningún derecho político, pues según el artículo 8° constitucional, en esta materia sólo pueden hacer uso de esos derechos los mexicanos. Como los extranjeros tienen goce de las garantías individuales, aunque con algunas restricciones, pueden ocurrir en demanda de amparo por violación de esas garantías.

El artículo 1° de la Constitución establece:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".²

El maestro Jorge A. Carrillo afirma que el artículo 1° constitucional no establece diferencias entre nacionales y extranjeros. La persona humana, por el hecho de encontrarse en territorio nacional, goza de todas las garantías constitucionales sin ninguna excepción.³

¹ Arce, Alberto G., *Derecho Internacional Público*, Universidad de Guadalajara, México, séptima edición, 1973, p. 77.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 1999, p. 11.

³ Carrillo, Jorge A., "Apuntes de Derecho Internacional Privado", citado por Carlos Arellano García, op. cit. p. 432.

Según Leonel Pereznieto Castro,⁴ el hecho de que todo individuo gozará de las garantías individuales que otorga el artículo 1° constitucional implica que, en su goce, no se hará distinción alguna con motivo de raza, ideología, nacionalidad, etcétera; y que en estas condiciones, en principio, el extranjero queda equiparado al nacional.

El mismo autor señala que la materia de la condición jurídica de los extranjeros en México es de carácter federal, en virtud de que su regulación compete al Congreso de la Unión, según el artículo 73, fracción XVI de la Constitución.⁵

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

A decir del Maestro Carlos Arellano García,⁶ "el extranjero es toda persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerado como nacional".

El artículo 33 constitucional señala que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, es decir, son extranjeros los que no reúnan los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Constitución para poder ser considerados como mexicanos por nacimiento o naturalización.⁷

⁴ Pereznieto Castro, Leonel, "Aspectos Migratorios en la Legislación Mexicana", en *Derecho Constitucional Comparado México-EUA*, Tomo II, Coordinador James Frank Smith, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 618.

⁵ Idem, p. 620.

⁶ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 379.

⁷ Idem, p. 430.

El maestro Carlos Arellano García,⁸ señala que el goce de las garantías individuales está concedido a "todo individuo", y esta expresión tan general ha permitido englobar a las personas morales, a los nacionales y a los extranjeros. El requisito para gozar de las garantías individuales es el de que "todo individuo (persona física o persona moral nacional o extranjera, de carácter público o de carácter privado) tenga el carácter de gobernado pues, por definición, la garantía individual es un derecho del gobernado para exigir de quien detenta el poder público un hacer, no hacer, un dar y un tolerar. Es la Constitución la que otorga las garantías individuales y al hacerlo, no establece ninguna distinción y extiende el beneficio de las mencionadas garantías a todo individuo o sea a toda persona física o moral, de carácter público o privado, nacional o extranjera".

El mismo autor continúa afirmando que no debe el legislador ordinario establecer restricciones a las garantías individuales de extranjeros por carecer de facultades para ello. Las únicas restricciones válidas serán aquellas que se contengan en el texto mismo de la Constitución.⁹

Dentro de las restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución para los extranjeros tenemos la restricción en materia política, consagrada en el segundo párrafo del artículo 33, que estipula que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Este precepto no sólo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos que competen a los ciudadanos, sino que agrega la prohibición de tomar injerencia en los asuntos políticos. El artículo 14 consagra en su segundo párrafo la garantía de audiencia, de la cual no gozan los extranjeros cuando se reúnen los extremos previstos por el artículo 33, es decir, cuando el Poder Ejecutivo hace uso de la facultad

⁸ Idem, p. 433.

⁹ Idem, p. 434.

exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya presencia juzgue inconveniente.¹⁰

Cabe señalar en este último caso que si una persona alega fundados temores de persecución no podrá obligársele a regresar al país en que su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas, en congruencia con el principio de la no devolución consagrado en los instrumentos internacionales, principalmente en la Convención de 1951 y su Protocolo así como en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de los que México es Estado parte, documentos que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, son Ley Suprema de toda la Unión.¹¹

También existen restricciones a los extranjeros en cuanto al derecho de petición, consagrado en el artículo 8° constitucional, que dispone que en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. Igualmente existen restricciones en cuanto al derecho de asociación reconocido en el artículo 9°, el cual no pueden ejercer los extranjeros cuando se traten de asuntos de índole política.¹²

El artículo 11 de la Constitución establece restricciones en cuanto a la entrada, salida y tránsito en el país de los extranjeros al señalar que "todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las

¹⁰ Idem, p. 436

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México 1999, p. 84 B

¹² Arellano García, Carlos, op. cit., p. 437.

limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".¹³

La fracción I del artículo 27 constitucional establece restricciones en materia de propiedad para los extranjeros, los cuales se encuentran incapacitados para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas.¹⁴

Por lo que hace al asilo, según Cecilia Imaz, la tradición del gobierno mexicano de brindar protección a los perseguidos sigue vigente en el artículo 15 de la Constitución, el cual no establece directamente un derecho de asilo, sino que prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, lo que supone un asilo de manera indirecta.¹⁵

El artículo 15, al prohibir la celebración de tratados de extradición, en virtud de los cuales el Estado mexicano se comprometa con uno o más Estados extranjeros a entregarles a aquellas personas a quienes dichos Estados imputan la comisión de delitos de carácter político, se infiere claramente que lo que este precepto consagra, si bien sólo en forma indirecta, es la humanitaria institución conocida en el orden jurídico internacional como el derecho de asilo.¹⁶

Tal prohibición está concebida de la siguiente manera:

"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los

¹³ Idem, p. 437.

¹⁴ Idem, p. 439.

¹⁵ Imaz, Cecilia, op. cit., p. 48.

¹⁶ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 1227.

que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”¹⁷

Constitucionalmente no encontramos, de manera expresa, referencia alguna al refugio como garantía individual, pero analógicamente podemos encuadrarlo dentro de la prohibición a que se refiere el artículo 15 de la propia Carta Magna.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que regula lo relativo a la estructura, organización, funcionamiento y atribuciones de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, establece en su artículo 27, fracción XXV que:

“A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“...XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.”

A decir de Leonel Pereznieto Castro,¹⁸ para el estudio, planeación y despacho de los asuntos relativos a la administración pública, entre otros, el Poder Ejecutivo tiene encargada a la Secretaría de Gobernación el “formular y conducir la política demográfica , salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla además, dentro de los asuntos que corresponden a la Secretaría de Gobernación, la aplicación del artículo 33 constitucional y la formulación de la política demográfica.¹⁹

¹⁷ Idem, p. 1228.

¹⁸ Pereznieto Castro Leonel, op. cit., p. 621.

¹⁹ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 485.

Es decir, que la encargada de las cuestiones de población, dentro de las cuales se encuentra la materia migratoria, y por ende los refugiados, es la Secretaría de Gobernación, de la cual, como se ha mencionado, depende la COMAR, además de mantener relaciones estrechas con el ACNUR

3. Ley de Entidades Paraestatales.

La Ley de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 14 de mayo de 1986, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, tiene por objeto, según su propio artículo 1º, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.²⁰

El artículo 14 dispone que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social.
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.²¹

4. Ley General de Población.

En ejercicio de la facultad conferida por la fracción XVI del artículo 72 constitucional el Congreso de la Unión promulgó la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1936, misma que tuvo como base las Leyes de Migración de 1908 y 1926.²²

²⁰ "Ley de Entidades Paraestatales", artículo 1º, *Compilación Jurídica Mexicana* en CD Room, Secretaría de Gobernación, México, 1999.

²¹ *Idem.*

²² Instituto Nacional de Migración, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909-1996*, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 87.

El 23 de diciembre de 1947 se publicó una nueva Ley General de Población, y el 11 de diciembre de 1973 se aprobó la Ley General de Población vigente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 7 de enero de 1974, y abrogó las anteriores.²³

El artículo 35 de la Ley General de Población reconoce de inicio el derecho de asilo y el refugio al señalar que *"los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos por la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito"*.²⁴

El artículo 42, fracción V de la Ley en comento prevé, dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante (extranjeros que se internan al país de manera temporal), la característica migratoria de Asilado Político para aquellos que huyen de su país de origen por cuestiones de índole político, y la fracción VI del mismo precepto contempla específicamente la característica migratoria de Refugiado:

"REFUGIADO: Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras 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 persecuciones políticas previstas 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 le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá

²³ Idem, p. 231.

²⁴ "Ley General de Población", texto vigente, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909-1996*, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 204. (El sombreado es nuestro).

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 de regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

“La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.”²⁵

La definición de refugiado contemplada en la Ley General de Población recoge, como puede apreciarse, los elementos del concepto de refugiado que proporciona la Convención de Cartagena sobre Refugiados, igualmente reconoce el principio de la “no devolución” (non-refoulement) contemplado tanto en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, como en la citada Convención de Cartagena y demás instrumentos internacionales relativos a refugiados.

Del texto transcrito se desprende que el extranjero al que se le otorgue esta característica migratoria queda sujeto al cumplimiento de las leyes nacionales y deberá solicitar autorización de la propia Secretaría para abandonar el país, bajo pena de perder la condición de refugiado.

Igualmente, el refugiado queda sujeto a las obligaciones que establece la Ley y que son comunes a todos los extranjeros, tales como cumplir estrictamente las condiciones que se le fijaron en el permiso de admisión (art. 43 L.G.P.), pedir permiso para realizar actividades distintas a las autorizadas (art. 60 L.G.P.), y en caso de que dejen de subsistir las condiciones

²⁵ Idem, p. 206.

a que estaba sujeta su estancia en el país, deberá dar aviso a la autoridad dentro de los quince días siguientes (art. 46 L.G.P.).

Cabe mencionar que la característica migratoria de Refugiado fue incorporada a la Ley General de Población en las reformas del 17 de julio de 1990, ya que anteriormente sólo se contemplaba la de asilado político, es decir que legalmente la condición de refugiado se reconoció apenas hace 10 años.

5. Reglamento de la Ley General de Población.

El 14 de abril del año 2000 se promulgó el actual Reglamento de la Ley General de Población, mismo que abrogó los anteriores Reglamentos del 17 de noviembre de 1976 y del 28 de agosto de 1992.²⁶

El artículo 1° del Reglamento de la Ley General de Población dispone que el objeto del mismo es el de regular, de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política de población, la entrada y salida de personas del país y las actividades de los extranjeros durante su estancia en territorio nacional, entre otros.²⁷

El artículo 166 del Reglamento en cita establece las disposiciones específicas que regulan la condición de refugiado, así, la fracción I de este artículo dispone que los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, deberán solicitar a la oficina de migración más cercana al lugar donde se encuentre el interesado, la calidad y característica migratoria de No

²⁶ Reglamento de la Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 2000, primera sección. Secretaría de Gobernación, p. 2.

²⁷ *idem*.

Inmigrante Refugiado. La solicitud deberá formularse al ingreso a territorio nacional o dentro de los quince días posteriores.²⁸

La fracción II establece que la autoridad migratoria correspondiente, tomará las medidas necesarias para que el solicitante permanezca a su disposición, hasta en tanto se resuelve su solicitud, la cual debe enviarse a las oficinas centrales en un plazo no mayor de veinticuatro horas.²⁹

El interesado, al solicitar el refugio, deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, si viene o no de un tercer país, sus antecedentes personales, las pruebas que a su derecho convengan, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.³⁰

La fracción IV otorga a la autoridad migratoria un plazo de diez días para desahogar las pruebas ofrecidas y allegarse de los medios de convicción que considere convenientes.³¹

La fracción V del citado artículo contempla el establecimiento de un Comité de Elegibilidad para resolver en cada caso particular las solicitudes de refugio, para lo cual debe tomarse en cuenta las manifestaciones del interesado y las pruebas que acopie, Comité que debe emitir su opinión al respecto en un plazo no mayor de quince días, y en caso de no hacerlo, se entenderá que no tiene objeción para el otorgamiento de la característica solicitada.³²

²⁸ Idem. p. 33.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² Idem.

El citado Comité de Elegibilidad, cuyo objeto es el estudio y análisis de las solicitudes de refugio, así como emitir sus recomendaciones al respecto, se encuentra integrado por los siguientes servidores públicos con derecho a voz y voto:

- El Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, quien fungirá como Presidente.
- Un Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Un Representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Un Representante del Instituto Nacional de Migración, quien fungirá como Secretario Técnico; y
- Un Representante de la COMAR, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.

Igualmente se podrá invitar a las sesiones del Comité a un Representante del ACNUR, así como representantes de otras organizaciones o instituciones con derecho a voz pero no a voto.³³

Reconocido el carácter de refugiado por la autoridad migratoria competente, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde debe residir , el cual estará definido en la misma resolución.³⁴

La fracción VII del artículo 166 establece los casos en los que un extranjero no podrá ser considerado como refugiado:

- a) Cuando se trate de un migrante por motivos económicos o distintos a los previstos en la fracción I.

³³ Idem, p. 34.

³⁴ Idem, p. 33.

- b) Cuando el solicitante sea perseguido con motivo de delitos comunes.
- c) Cuando se encuentre sujeto a un proceso de extradición, en cuyo caso la autoridad migratoria podrá diferir la resolución, hasta en tanto se resuelva definitivamente dicho procedimiento de extradición.
- d) Cuando provenga de un país en el cual se haya negado la calidad de asilado o refugiado.
- e) Cuando no haya presentado su solicitud en tiempo, excepto que los motivos que den origen a dicha solicitud, sean supervinientes a su ingreso al país.
- f) Cuando hayan adquirido durante su estancia en el país distinta calidad y característica migratoria.³⁵

La fracción VIII dispone las condiciones a las que quedan sujetos los extranjeros reconocidos como refugiados:

- a) La Secretaría de Gobernación determinará el sitio donde deben residir y las actividades a las que pueda dedicarse.
- b) Los refugiados podrán solicitar la internación al país de su cónyuge, hijos o padres que sean sus dependientes económicos.
- c) Los refugiados solo podrán ausentarse del país con permiso previo de la Secretaría, y si lo hicieran sin éste o permanecieran fuera por más tiempo del autorizado, perderán sus derechos migratorios.
- d) El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas (principio de "no devolución").
- e) Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente, los permisos de estancia se otorgarán por un año y

³⁵ Idem.

podrán prorrogarse por igual tiempo mientras subsistan las condiciones que dieron origen al refugio.

- f) El cambio de residencia o actividades estará sujeto a permiso previo de la Secretaría.
- g) Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcán las causas que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país, o bien podrá solicitar su permanencia en el país con otra característica migratoria.
- h) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un plazo máximo de treinta días, contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.³⁶

El último párrafo del artículo en análisis otorga la posibilidad de interponer el recurso de revisión a que hace referencia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en contra de la resolución por la que se niegue el otorgamiento de la característica migratoria de refugiado, recurso que deberá ser resuelto en un plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de interposición.³⁷

6. Ley de Nacionalidad.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, abrogada por la Ley de Nacionalidad de 1993 y ésta a su vez por la de 1998, establecía en su capítulo IV "Derechos y Obligaciones de los Extranjeros (incluidos los refugiados)", y trataba de regular en seis preceptos la condición jurídica de los extranjeros.³⁸

Así, el artículo 30 establecía que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución, con las restricciones que la misma impone. El artículo 31 exentaba a los extranjeros del servicio militar y el artículo 32 les imponía obligaciones fiscales (pagar contribuciones ordinarias y extraordinarias), subordinación a las leyes, instituciones y

³⁶ Idem, pp. 33 y 34.

³⁷ Idem, p. 33.

³⁸ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 441

autoridades del país, y la posibilidad de apelar a la vía diplomática únicamente en los casos de denegación de justicia. El artículo 35 disponía el derecho de los extranjeros de domiciliarse en la república sin perder su nacionalidad de acuerdo a las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia del orden común y para toda la República en materia federal.³⁹

La actual Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 23 de enero de 1998, entró en vigor desde el 20 de marzo del mismo año, e introdujo el concepto de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, en concordancia con las reformas constitucionales a los artículos 30 y 32 y 37, publicadas a su vez en el Diario Oficial el 20 de marzo de 1997.⁴⁰

El artículo 19 del texto legal en comento establece los requisitos necesarios para que un extranjero obtenga la nacionalidad mexicana por naturalización:

“El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

“ I. Presentar solicitud a la Secretaría (de Relaciones Exteriores) en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

“ II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

“La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

“ III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

³⁹ Idem, p. 448.

⁴⁰ Ley de Nacionalidad, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, Primera Sección, p. 2.

“ IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley.”⁴¹

Igualmente, el artículo 20 señala que el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

“ I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

“ a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;

“b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

“c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o

“d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

“II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

⁴¹ idem, p. 3.

“ No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

“ En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

“ III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

“ Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esta fracción.

“ La Carta de Naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.”⁴²

Cabe señalar que en base a las disposiciones contenidas en este artículo, miles de refugiados guatemaltecos obtuvieron su nacionalidad mexicana por naturalización, al adecuarse en algunos de los supuestos señalados, principalmente por haber tenido hijos nacidos en territorio nacional.

⁴² Idem, p. 4.

El artículo 23 dispone que en todos los casos de naturalización, la Secretaría de Relaciones Exteriores recavará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación, la cual, como hemos visto, es la encargada de la política migratoria y es la que cuenta con datos precisos de los antecedentes del extranjero en territorio nacional.

El artículo 27 de la Ley de Nacionalidad señala, como causa de pérdida de la nacionalidad mexicana **por naturalización**, la prevista por el artículo 37, apartado B de la Constitución, el cual dispone a su vez, que la nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

- I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y
- II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.⁴³

El artículo tercero transitorio de la Ley prevé que las cartas y declaratorias de naturalización, los certificados de nacionalidad mexicana por nacimiento, así como los de recuperación de nacionalidad, expedidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, seguirán surtiendo sus efectos jurídicos; igualmente el artículo cuarto transitorio señala que para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá:

- I. Presentar solicitud por escrito a la Secretaría, Embajadas o Consulados de México, dentro de los cinco años siguientes al 20 de marzo de 1998.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, S. A. de C.V., México 1999, p. 25.

II. Acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, conforme lo establece esta Ley.

III. Acreditar plenamente su identidad ante la autoridad.⁴⁴

7. Ley General de Salud.

La Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1994 se refiere, en su título décimo quinto, a la sanidad internacional, aplicable a aquellos extranjeros que ingresan al país, incluidos los refugiados.

El artículo 351 dispone que los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Salud, así como por los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁵

El artículo 352 señala que la Secretaría de Salud operará los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio como los relacionados con los puertos marítimos de altura, los aeropuertos, las poblaciones fronterizas y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y carga.⁴⁶

El capítulo II del título décimo quinto de la citada Ley se refiere a "sanidad en materia de migración" y establece requisitos sanitarios de internación:

"ARTICULO 360.- Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional.

⁴⁴ Ley de Nacionalidad, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, Primera Sección, pp. 5 y 6.

⁴⁵ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 458.

⁴⁶ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 1234.

"Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad.

"Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad Sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas".

"ARTICULO 361.- No podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera o fiebre amarilla.

"La Secretaría de Salud determinará qué otras enfermedades transmisibles quedarán sujetas a lo establecido en el párrafo anterior."

"ARTICULO 362.- Las personas comprendidas en lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán bajo vigilancia y aislamiento en los lugares que la autoridad sanitaria determine, o en los que señale el interesado, si fueran aceptados por la autoridad, en tanto se decida, mediante el examen médico pertinente, si es aceptada o no su internación más allá del sitio de confinamiento, y se le preste, en su caso, la atención médica correspondiente."⁴⁷

El artículo 19 del Reglamento de la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 1985, establece igualmente que la Secretaría de Salud someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar a territorio nacional,

⁴⁷ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 458

cuando exista sospecha de que su internación constituye un riesgo para la salud de la población.⁴⁸

Para Yolanda Frías, la Ley General de Salud no hace distinción entre asilados o refugiados, sino que se refiere a extranjeros en general, por lo que en casos específicos de refugiados carecen de aplicación inmediata en virtud de la urgencia y premura de cada caso.⁴⁹

8. Ley General de Asentamientos Humanos.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 21 de julio de 1993 y establece en su artículo 1° que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."⁵⁰

La fracciones II y III del artículo 2° disponen que debe entenderse por "asentamiento humano" el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Frías, Yolanda, "Los instrumentos de protección internacional a los refugiados y el régimen jurídico vigente en México", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 143.

⁵⁰ "Ley General de Asentamientos Humanos", *Compilación Jurídica Mexicana*, CD Room, Secretaría de Gobernación 1999.

de convivencia, en un área físicamente localizada, considerados dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran; y por "centros de población" las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.⁵¹

El artículo 3° dispone que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

- I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población.
- II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización.
- III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional.
- IV. La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.
- V. El desarrollo sustentable de las regiones del país.
- VI. El fomento de centros de población de dimensiones medias.
- VII. La descongestión de las zonas metropolitanas.
- VIII. La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas.
- IX. La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población.

⁵¹ Idem.

- X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.
- XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.
- XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos;
- XIV. La preservación del patrimonio cultural de los centros de población.
- XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.
- XVI. La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular;
- XVII. La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano.
- XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.
- XIX.- El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.⁵²

El artículo 30 señala que la fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, una vez evaluado su impacto ambiental y con respeto a las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.⁵³

⁵² idem.

⁵³ idem.

La Ley de Asentamientos Humanos, como pueda apreciarse, resulta de fundamental importancia en la distribución de campamentos de refugiados en territorio nacional, mismos que a la fecha han sido transformados en centros de población, sujetos a los preceptos de esta Ley.

9. Código Civil para el Distrito Federal.

El Código Civil del Distrito Federal en materia del orden común y para toda la República en el ámbito federal también establece disposiciones relativas al estado civil de los extranjeros.⁵⁴

La propia Ley de Nacionalidad ya comentada establece en su artículo 11 la aplicación supletoria del Código Civil para todo lo no previsto en dicha Ley.⁵⁵

El propio Código Civil a que nos hemos referido establece en su artículo 12 que:

“Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.”⁵⁶

De lo anterior se desprende que toda aquella persona que se encuentre en el país, independientemente de que sea nacional o extranjera, refugiado o asilado, están sujetas a las leyes nacionales así como los actos y hechos ocurridos en el país. Es mediante este precepto

⁵⁴ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 431.

⁵⁵ Ley de Nacionalidad, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, Primera Sección, p.3.

⁵⁶ Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, 65ª Edición, México 1996, P. 43.

por el que se somete a los extranjeros a la legislación nacional, según el maestro Arellano García.⁵⁷

De la misma manera resulta aplicable el contenido del artículo 13 del ordenamiento en comento en lo relativo a la determinación del derecho aplicable, igualmente tiene aplicación el artículo 14 respecto a la aplicación del derecho extranjero.

Además resultan aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 773 y 2274 relativas a la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros:

*“ Art. 773.- Los extranjeros y las personas morales, para adquirir la propiedad de bienes inmuebles, observarán lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias”.*⁵⁸

*“ Art. 2274.- Los extranjeros y las personas morales no pueden comprar bienes raíces, sino sujetándose a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias”.*⁵⁹

10. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

El lunes 13 de agosto de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que en su artículo segundo transitorio abrogó el anterior Reglamento del 13 de febrero de 1989.⁶⁰

⁵⁷ Arellano García, Carlos, op. cit., p. 469.

⁵⁸ Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, 65ª Edición, México 1996, p. 184.

⁵⁹ Idem. p. 396.

⁶⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1998, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación, p. 2.

El artículo 5°, fracción XXVI del Reglamento establece, como facultad de la Secretaría la de conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.⁶¹

El artículo 2°, relativo a las unidades administrativas que conforman la Secretaría de Gobernación para el despacho de los asuntos de su competencia, establece a la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, que como su nombre lo indica, es la encargada de la aplicación y conducción de la política migratoria en el país.⁶²

El artículo 31 del Reglamento, referente a los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, prevé al Instituto Nacional de Migración, encargado de ejercer las atribuciones que la propia Secretaría, la Ley General de Población, su Reglamento y otras leyes le confieren en materia migratoria.⁶³

11. Instituto Nacional de Migración.

El 19 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mismo que fue abrogado por el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 31 de agosto de 1998. Anteriormente la ejecución de la política migratoria se encontraba a cargo de la Dirección de Servicios Migratorios de la propia Secretaría de Gobernación.

El artículo 31 del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación reconoce al Instituto Nacional de Migración como órgano administrativo desconcentrado de la propia Secretaría.⁶⁴

⁶¹ *Idem*, p. 4.

⁶² *Idem*, p. 2.

⁶³ *Idem*, p. 26.

⁶⁴ *Idem*.

Según el artículo 41 del citado Reglamento el Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.⁶⁵

El artículo 43 del Reglamento confiere al Instituto Nacional de Migración facultades para alcanzar sus objetivos, dentro de las más importantes encontramos las siguientes:

- Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación de las calidades migratorias.
- Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de calidades y características migratorias de No Inmigrantes (incluyendo la característica de refugiado) e Inmigrantes, así como la declaratoria de Inmigrado.
- Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de los documentos migratorios de los extranjeros.
- Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de los extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros.

⁶⁵ Idem, p. 30.

- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto.
- Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento.
- Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país.
- Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.
- Llevar y actualizar el Registro Nacional de Extranjeros.
- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes.⁶⁶

⁶⁶ Idem, p. 31.

CAPÍTULO VII.- SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL PAÍS.

Los conflictos sobre la distribución de la tierra en Guatemala y la riqueza que produce contribuyó a la violencia que obligó a las personas a abandonar sus hogares y buscar refugio en otro sitio.

A principios de 1995, el ACNUR proporcionaba protección y asistencia a más de 42,000 refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo. Muchos más ciudadanos guatemaltecos vivían en México, EUA y otros países centroamericanos.¹

A decir del ACNUR,² el éxodo guatemalteco no se puede explicar en términos de una sola causa, puesto que implica una compleja mezcla de factores políticos, económicos y sociales a una escala tanto nacional como regional. No obstante, cualquier análisis del conflicto que provocó la partida de tantos refugiados y emigrantes debe conceder un papel fundamental a la cuestión de la desigualdad social.

Según estimaciones, entre el 65 y el 70 por ciento de la tierra cultivable pertenecía a poco más del dos por ciento de la población, casi exclusivamente de ascendencia europea, mientras alrededor del 15 por ciento de la tierra era compartida por más del 85 por ciento de pequeños agricultores, indígenas en su mayoría.³

Como resultado de estos procesos, la proporción del país controlada por grandes terratenientes, corporaciones agrícolas y el ejército aumentó, mientras el tamaño de las pequeñas explotaciones agrícolas y la fertilidad de su tierra disminuían. Como consecuencia,

¹ ACNUR, *La situación de los Refugiados en el mundo*, op. cit., p. 150.

² Idem.

³ Idem.

cada vez más agricultores se quedaban sin tierra, o se veían obligados a completar sus ingresos agrícolas con trabajo de temporada y comercio menor.⁴

En las décadas de 1960 y 1970, varios movimientos radicales empezaron a expresar la injusticia de los pobres del campo y a desafiar al Estado mediante una guerra de guerrillas y el terrorismo urbano. Esto a su vez, indujo a las autoridades a emprender una rigurosa campaña contrainsurgente, destinada a privar a los rebeldes de todo apoyo popular. Como el conflicto se intensificaba, una creciente proporción de la población rural fue sometida a violaciones de sus derechos humanos o se encontró atrapada en un fuego cruzado entre las fuerzas gubernamentales y los guerrilleros. Además de provocar el movimiento de refugiados a México, se cree que el conflicto llegó a desplazar a medio millón de personas dentro de Guatemala.⁵

Sergio Aguayo Quezada señala⁶ que la política gubernamental del gobierno guatemalteco era considerar a los desplazados como simpatizantes de la oposición armada, y se argumentaba que los refugiados en la frontera mexicana eran guerrilleros o simpatizantes de ellos, por lo que se estableció un control sanitario en la frontera a efecto de detener a los guatemaltecos, así como una vigorosa campaña de propaganda y diplomacia para convencer a los refugiados, al gobierno mexicano y a otras instituciones que los refugiados debían regresar; igualmente realizó incursiones armadas a los campamentos de refugiados con el aparente propósito de amedrentarlos o forzar su reubicación.

Entre 1984 y 1987 el número de refugiados en campamentos establecidos en territorio mexicano llegó a ser de 45,000. Para julio de 1994 se encontraban registrados 39,743

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Aguayo Quezada, Sergio, "Los aspectos políticos del éxodo centroamericano", en *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit., p. 124.

refugiados guatemaltecos repartidos de la siguiente manera: 22,682 en el estado de Chiapas, 11,010 en el estado de Campeche y 6,051 en el estado de Quintana Roo.⁷

En octubre de 1992, el gobierno guatemalteco y representantes de la población refugiada acordaron que el asunto del acceso a la tierra debía resolverse antes de la repatriación, que los retornados estarían temporalmente exentos del servicio militar, y que el movimiento de regreso a casa debería ser supervisado por el ACNUR y otros organismos internacionales. Como resultado de un acuerdo de marzo de 1994, Naciones Unidas estableció una Misión de Verificación en Guatemala para supervisar los derechos humanos durante las negociaciones de paz.

Entre 1993 y 1994 se repatriaron aproximadamente 10,000 refugiados bajo los auspicios del ACNUR, impulsados por tres condiciones: la primera, que a pesar de la continuación del conflicto armado y otras formas de violencia política, la situación en Guatemala es más propicia para la repatriación ahora que en el pasado; los conflictos armados se resolvieron en otras partes de la región, se firmaron varios acuerdos entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla, y la campaña contrainsurgente del ejército se redujo sustancialmente.⁸

Según ACNUR⁹ otra circunstancia que motivó la repatriación de los refugiados derivó de las dificultades de la vida en México. Los refugiados no tenían tierras de su propiedad y su economía sufrió como consecuencia de la sequía y de un bajón en los precios del café, aunado al hecho del levantamiento armado indígena en el estado de Chiapas en 1994.

El tercer elemento de decisión de los refugiados que volvieron a Guatemala se debió a factores políticos y culturales. Muchos desarrollaron un mayor interés en el futuro político de su

⁷ Imaz, Cecilia, op. cit., p. 96.

⁸ ACNUR, *La situación de los Refugiados en el mundo*, op. cit., p. 150.

⁹ Idem

país como resultado de su desplazamiento, por lo que al volver decidieron participar en el proceso político. Además, los refugiados deseaban reunirse con su familia, volver a su propia tierra y evitar que sus hijos perdieran su genuina identidad cultural, ya que más de la mitad de los refugiados tenían menos de 15 años de edad.¹⁰

Por otro lado, muchos refugiados decidieron quedarse en México, ya que no pudieron regresar a su tierra a causa de que el conflicto continuaba en sus zonas de origen, o porque alguien se había apropiado de su parcela agrícola. Algunos de los refugiados no tenían tierras cuando dejaron el país, mientras otros sentían que sería imposible mantener a sus familias con las pequeñas parcelas estériles que dejaron atrás. Algunos también son reticentes a volver a lugares aislados, donde los precios son altos, los servicios de crédito pobres y el acceso de los servicios sociales y mercados es difícil. Lo anterior aunado a las facilidades otorgadas por el gobierno mexicano para regularizar la situación migratoria de aquellos refugiados que decidieron permanecer en el país, y adquirir, incluso, la nacionalidad mexicana por naturalización.

1. Distribución geográfica.

El ACNUR ha establecido ciertos principios y características que deben respetarse para el establecimiento de campamentos de refugiados, como consecuencia del principio de que el otorgamiento del refugio es un acto pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario y que los refugiados por definición son civiles, los campamentos y asentamientos de refugiados también tiene un carácter estrictamente civil y humanitario. De esto se desprende que los campamentos y asentamientos deben estar bajo administración civil y no poseen ningún estatuto extraterritorial, sino que son parte del territorio de los Estados y los refugiados que se encuentren en ellos tienen el deber, como cualquier otra persona, de cumplir las leyes y

¹⁰idem, P. 151.

reglamentos del país de refugio, y están en posibilidad de ejercer los derechos fundamentales con fines pacíficos, tales como el derecho de libertad de pensamiento, expresión y asociación.¹¹

Para salvaguardar los derechos humanos y la protección de los refugiados, sus campamentos o asentamientos deberían, en la medida de lo posible, establecerse a una distancia razonable de la frontera del país de origen. Los Estados deben abstenerse de atacar tales campamentos.

Por su naturaleza, los campamentos de refugiados deben ser temporales ya que pueden, con el transcurso del tiempo, producir una serie de efectos nocivos, tales como restricciones de libertad, control interno que lleva a abusos de derechos humanos, problemas de salud, violencia interna y disturbios de orden público, ausencia de medios normales de subsistencia, dependencia de ayuda externa. Además los campamentos fomentan la urbanización de refugiados de origen rural, y dificultan su posible integración, tanto en el contexto de repatriación voluntaria, como en la integración al país de asilo o su reasentamiento, por lo que es necesario abrir gradualmente los campos cerrados o reubicar a los refugiados dentro de los esquemas más apropiados.¹²

Según Jorge Santistevan,¹³ la situación en la que viven los refugiados en algunos campamentos contruidos al efecto no guarda relación con las normas humanitarias de tratamiento mínimo internacionalmente reconocidas, aún para condiciones excepcionales o de emergencia. En algunos casos se ha circunscrito el espacio físico dentro del cual viven los refugiados en serio detrimento de la libertad de tránsito y, algunas veces, el espacio vital mínimo para una supervivencia por lo menos saludable. Al tratarse de asentamientos cerrados se ha llegado a limitar el acceso a las personas o instituciones interesadas en su situación. En

¹¹ ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, op. cit., p. 392.

¹² *Idem*, p. 393.

¹³ Santistevan; Jorge. op. cit., p. 59.

estas circunstancias se ha sancionado duramente a los refugiados que salieron sin autorización de los campamentos y en casos extremos se ha atentado contra la vida de algunos que, por motivos que no han llegado a ser esclarecidos.

Oscar González afirma¹⁴ que la situación provocada por la presencia de refugiados guatemaltecos en lugares deshabitados y de muy difícil acceso, como en la zona de la selva Lacandona, hacía aún más difícil un tratamiento regular del fenómeno sobre bases individuales. Se trataba de otorgar protección y asistencia elemental a grupos de personas que huían de situaciones de violencia en los poblados o regiones de las que eran originarios.

Inicialmente los cerca de 46 mil refugiados guatemaltecos que cruzaron la frontera sur en 1984 se ubicaron en 89 campamentos provisionales cerca de la frontera. Poco tiempo después, cuando varios incidentes de violencia ocurrieron en algunos campamentos debido a la incursión de la guerrilla guatemalteca, como en "El Chupadero", Chiapas, el gobierno mexicano consideró que la seguridad física de los refugiados debería estar mejor garantizada; asimismo, los costos y las dificultades para allegarles suministros, y la no disponibilidad de tierras para cultivo que les permitieran una eventual autosuficiencia, determinaron la decisión de reubicar a los refugiados.¹⁵

Igualmente, la decisión de reubicar a los refugiados estuvo basada en una serie de criterios que tenían por objeto el respeto a la identidad cultural y a la integridad familiar, y la eventual integración de los refugiados en condiciones físicas y demográficas similares a las de sus lugares de origen. Más aún, se tomaron medidas precautorias y logísticas para asegurar el traslado en las mejores condiciones posibles, y en todo momento se procuró proporcionar información suficiente y, mediante el diálogo y la persuasión, obtener la cooperación de los

¹⁴ González Oscar, "México Principios Generales y Medidas Concretas de Protección", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios*, op. cit., p. 105

¹⁵ Idem p. 106.

propios refugiados para facilitar su movilización, lo que permitió la reubicación de la casi totalidad de los refugiados en campamentos establecidos en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.¹⁶

Con el anuncio público de la reubicación, se inició el traslado de guatemaltecos el día 29 de mayo de 1984 con un primer grupo de 192 refugiados del campamento "Chupadero" hacia el Valle de Edzná en el estado de Campeche. El convencimiento y el diálogo fueron el instrumento utilizado para que la comunidad refugiada aceptara el traslado. Para mediados de noviembre de 1984, fecha en que prácticamente cesó el traslado, se lograron trasladar a 14,417 personas de las 46 mil. El resto, que se negaron a ser reubicados, permanecieron en campamentos en el estado de Chiapas, o se dispersaron en el territorio de dicho estado.

**POBLACIÓN GUATEMALTECA REFUGIADA EN EL SURESTE MEXICANO
DESPUÉS DE LA REUBICACIÓN DESDE CHIAPAS (NOVIEMBRE DE 1984)¹⁷**

ESTADO	PERSONAS
CHIAPAS	23,160
CAMPECHE	11,305
QUINTANA ROO	3,112
(REPATRIADOS)	669
(DISPERSOS EN LA SELVA)	7,822
TOTAL	46,068

En cuanto a la composición sociológica de los refugiados guatemaltecos se observa lo siguiente:

¹⁶ Idem, p. 107.

¹⁷ Información proporcionada por COMAR en *Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998*, INM, ACNUR, COMAR, CNDH, abril de 1997, p. 12.

- Eran indígenas puros monolingües
- Eran minifundistas o cooperativistas con dominio de sencillas artesanías domésticas.
- Su organización comunitaria era avanzada, bajo esquemas de autoridad y orden de tipo tradicional.
- El 56.4% provenían del Departamento de Huehuetenango, el 11% del Departamento del Quiché, y el restante de los Departamentos de el Petén, San Marcos y Alta Verapaz.
- El 62.9% contaba con menos de 20 años, el 31.5% fluctuaban entre los 20 a 50 años y el 5.6% correspondía a población senil.
- De la totalidad de la población únicamente el 12.1% hablaba español.
- Había tres grupos lingüísticos: 40% kanjobal, 25% Mam y 8.1% Chuc.
- El 62% de la población era analfabeta.
- La tasa de mortalidad infantil alcanzaba a 200 por cada mil guatemaltecos.
- Derivaban de los siguientes grupos mayas: kanjobales, mames, chujes, jacaltecos, chol, lacandones, quiches, cakchiqueles, kekchies y ladinos.¹⁸

2. Situación económica de los refugiados guatemaltecos:

Los refugiados guatemaltecos asentados en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo inicialmente recibieron asistencia gracias al apoyo de la comunidad internacional, organizado por ACNUR, y al gobierno mexicano a través de diversos programas coordinados por la COMAR, a efecto de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y salud. A la asistencia anteriormente mencionada se unió la de Organizaciones No Gubernamentales y organismos de las iglesias, en proyectos determinados como ayuda a

¹⁸ Idem, p. 8.

mujeres, productividad, salud, educación y desarrollo sustentable, orientados a lograr la autosuficiencia e integración a la comunidad local.¹⁹

Los asentamientos en Campeche y Quintana Roo evolucionaron hacia la autosuficiencia comunitaria con la ayuda del ACNUR, quien capacitó a los refugiados para la generación de ingresos propios. Los campamentos ubicados en estos estados contaron con servicios básicos similares a los servicios con los que contaban los mexicanos de esas áreas. En Chiapas, sin embargo, las condiciones de vida de los refugiados estaban por debajo de la de los campesinos del lugar.²⁰

Además de los refugiados asentados en los campamentos existe un número considerable de refugiados dispersos, en su mayoría guatemaltecos, integrados a la vida de las comunidades chiapanecas, principalmente, mezclados con la migración temporal de trabajadores guatemaltecos que anualmente se extiende por la región del Soconusco en las plantaciones cafetaleras, otros, en cambio, se mantienen apenas a través de un pequeño comercio legal o ilegal.²¹

A decir de Cecilia Imaz,²² estos refugiados dispersos fueron confundidos por las autoridades migratorias con trabajadores migrantes temporales, por lo que no recibieron ninguna atención especial, pero se calcula que eran alrededor de 15,000 personas que convivían con campesinos chiapanecos. De estos, sólo 3,000 han regularizado su situación migratoria a través de las gestiones que al efecto realizó una organización formada por ellos mismos, denominada ARDIGUA (Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala).

¹⁹ Imaz, Cecilia, *op. cit.*, p. 97

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*, p. 100.

²² *Idem.*

Ante el constante flujo de estos migrantes y en las condiciones tan deplorables en que llegaban, la situación era de extrema urgencia para atender sus carencias; en este sentido, la COMAR organizó internamente los campamentos, se desarrollaron actividades de acopio y suministro de bienes y servicios indispensables para su atención, y se estructuraron también los medios de comunicación necesarios y, se inició la regularización migratoria, con el otorgamiento de la calidad de visitantes fronterizos inicialmente (FM8).²³

Desde 1983 el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, a través del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la COMAR, comenzó a realizar dotaciones de alimentos para los refugiados guatemaltecos inicialmente asentados en el estado de Chiapas:

ALIMENTO	RACIÓN DIARIA POR PERSONA (gramos)	CANTIDAD TOTAL (toneladas)
Harina de maíz, maíz y trigo	300	1,080
Frijol	60	216
Aceite Vegetal	20	72
Leche en Polvo	30	108
Carne de pescado enlatado	30	108
Total		1,584 ²⁴

En 1995 el Programa Mundial de Alimentos, ante prioridades en otras regiones del mundo, dio por terminada su labor en México. Entonces el ACNUR ofreció financiar esa actividad por espacio de dos años.

²³ Idem.

²⁴ Información proporcionada por COMAR en *Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998*, INM, ACNUR, COMAR, CNDH, abril de 1997, p.5.

En Chiapas existe también un programa de alimentación complementaria dirigido a niños menores de 5 años en estado de desnutrición y a mujeres en periodo de lactancia. Estos alimentos consisten en avena, azúcar, aceite, harina de maíz y soya.²⁵

El programa de salud a refugiados guatemaltecos es administrado y proporcionado por el comité Técnico Interinstitucional de Salud integrado por la COMAR, el ACNUR y Organizaciones No Gubernamentales, tales como Promoción de Servicios Comunitarios (PROSECO), Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CESC) y el Centro Mesoamericano para la Educación Rural (CEMPERAC), algunas de las cuales son financiadas por el ACNUR; igualmente participan dependencias oficiales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud.²⁶

La atención en salud a los refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas se administra en tres niveles:

- Primer nivel: Consulta externa en pequeñas clínicas rústicas de primeros auxilios instaladas en los campamentos.
- Segundo nivel: Se atienden casos de ginecología, medicina interna, ortopedia, radiología, cirugía, laboratorio, pediatría, oftalmología, otorrinolaringología, electrocardiograma, gastroenterología, odontología, urgencias, dermatología, urología, endocrinología y curaciones. Dicha atención es proporcionada por el Hospital General de la Ciudad de Comitán, dependiente de la Secretaría de Salud, al cual el ACNUR proporcionaba un financiamiento para la atención de los refugiados.

²⁵ Idem, p. 13.

²⁶ Idem.

- Tercer nivel: Se refiere a los tratamientos complejos para enfermedades con estado de avance crítico: Estos casos son enviados a los Hospitales Generales de la Secretaría de Salud en las Ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Villahermosa, Tabasco y México, D.F.

Igualmente se aplican medidas de medicina preventiva para controlar, prevenir y remediar padecimientos a través de cursos de capacitación a promotores de salud de refugiados y parteras empíricas refugiadas, higiene bucal, vacunación, desparasitación, brigadas antipalúdicas, prevención y control de cólera, control de partos y embarazos, aprovechamiento de medicamentos para primer nivel y conocimiento y utilización de equipo médico.²⁷

La atención en materia de educación en los campamentos de refugiados chiapanecos es administrada y proporcionada por el Comité Técnico Interinstitucional de Educación. Este Comité está integrado por la COMAR, el ACNUR, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y Organismos No Gubernamentales como Capacitación y Desarrollo Comunitario (CADECO) que cuenta con financiamiento de la Unión Europea y el Comité Cristiano de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, cuyo financiamiento es proporcionado por la Iglesia Católica.

Los servicios educativos para la población infantil y adulta refugiada constan de dos vertientes: formal y no formal.

²⁷ Idem, p. 14.

EDUCACIÓN FORMAL DE LOS REFUGIADOS ASENTADOS EN CHIAPAS²⁸

NIVEL	ESCUELAS COMAR	ESCUELAS DE CADECO (Capacitación y Desarrollo Comunitario)	ESCUELAS MEXICANAS
PREESCOLAR	731 alumnos		92 alumnos
PRIMARIA	3,884 alumnos		734 alumnos
SECUNDARIA		346 alumnos	150 alumnos
TOTAL	4,615 alumnos	346 alumnos	976 alumnos

La educación formal es atendida por 208 promotores refugiados de educación quienes constantemente son supervisados y capacitados por profesores de la COMAR y Servicios Educativos para Chiapas (SECH) que es la Delegación de la Secretaría de Educación en el estado de Chiapas. Estos servicios educativos expiden certificados de educación formal.

EDUCACIÓN NO FORMAL²⁹

Programa de Alfabetización: cuenta con 774 alumnos atendidos por la ONG Capacitación y Desarrollo Comunitario (CADECO)

Primaria Abierta: apoya a 311 alumnos atendidos por el Comité Cristiano de San Cristóbal de las Casas y CADECO

Secundaria Abierta: cubre a 217 alumnos atendidos por el Comité Cristiano.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) proporciona los certificados para alumnos que terminan los niveles de educación no formal.

Por lo que hace a proyectos productivos; la mayoría de la población refugiada en el estado de Chiapas participa en ellos y algunos en trabajos asalariados. El objetivo de los proyectos productivos es, además de procurar la autosuficiencia de los refugiados, fortalecer la

²⁸ Idem, p. 15.

²⁹ Idem.

dieta de los guatemaltecos, mientras que los proyectos de trabajo asalariado cumplen con el fin de generar empleo temporal y de contribuir a mejorar sus ingresos económicos. Estos proyectos productivos son financiados por la Unión Europea a través del ACNUR.³⁰

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LOS REFUGIADOS EN CHIAPAS³¹

AGUA	AGRÍCOLA	PECUARIA	PISCICOLA	TRABAJO ASALARIADO	INICIATIVAS
Desarrollo y construcción de:	1 Apoyo con paquetes tecnológicos	1 Cerdos	Mantenimiento de estanques	I. Forestal: a) Viveros b) Reforestación	Otorgamiento de pequeños créditos para:
a) Tanques de agua	2 Créditos para cultivos básicos	2 Conejos	Asistencia técnica	c) Protección y fomento forestal d) Capacitación	a) Tiendas b) Molinos c) Talleres
b) Lavaderos Colectivos	3 Huertos familiares	3 Pollos	Reproducción de cría de tilapa y carpa	e) Viveros comerciales	Coordinación de promotores de iniciativas
c) Norias	4 Cultivos de alternativa	4 Bovinos	Donación de crías	2. Generación de Ingresos	
d) Letrinas	5 Capacitación	Infraestructura	Mantenimiento del centro piscícola	a) Mantenimiento del Distrito de riego	
	6 Coordinación de Promotores agrícolas	Capacitación		b) Trabajo arqueológico c) Mantenimiento de Caminos	
		Coordinación de promotores pecuarios		d) Construcción de Terrazas	

La COMAR, a través de un fondo de apoyo recuperable, otorga préstamos a los refugiados para que éstos inviertan en pequeños negocios que apoyen la autosuficiencia mediante las siguientes actividades: talleres de talabartería/zapatería, carpintería, talleres de costura, panadería, corte y confección, comercialización de ganado, carnicería, tiendas de abarrotes, molino de nixtamal, comercialización de frutas y verduras, maquinas de coser, maquina para pelar naranja, producción de peces, comercialización de ropa.

³⁰ Idem, p. 16.

³¹ Idem, p. 17.

Cabe destacar la participación de las mujeres en los créditos otorgados para prácticamente todas las actividades de estos fondos, principalmente en la ganadería, agricultura (cultivo de maíz y hortalizas), pollos de engorda, porcicultura, tiendas de abarrotes, sastrería, confección de ropa y carnicería. Pero la actividad económica en la que participan mayoritariamente es en los proyectos de producción de plantas y de reforestación, en los que del 100% de la mano de obra utilizada es en un 35% mano de obra femenina.³²

Como un ejemplo de los procesos productivos de los refugiados en Chiapas encontramos el proyecto forestal entre 1991 y 1996, a través del cual se plantaron 7,131,000 árboles con mano de obra de los refugiados, tales como cedro, caoba, huanacastle, cante, primavera, pino, ciprés, encino y eucalipto, así como árboles frutales de cítricos, mango, tamarindo, pistache, árbol de pan y almendra; igualmente, se reforestaron cerca de 5,484 hectáreas.³³

Debido a las condiciones socioeconómicas del estado de Chiapas los niveles de productividad alcanzados no han permitido aún la autosuficiencia. Sin embargo, uno de los objetivos que conlleva a integrar a los refugiados a estos proyectos es el de otorgar capacitación suficiente para que los refugiados la apliquen en sus lugares de refugio o en su regreso a Guatemala.

Los refugiados ubicados en los estados de Campeche y Quintana Roo, también gozan de servicios educativos, de salud y de autosuficiencia productiva.

³² Idem.

³³ Idem, p. 19.

PROGRAMA EDUCATIVO EN CAMPECHE Y QUINTANA ROO³⁴

ESTADO DE CAMPECHE

Educación formal: 2,313 alumnos
Preescolar: 288 alumnos
Primaria: 1,750 alumnos
Secundaria: 196 alumnos
Preparatoria: 73 alumnos

Profesional: 6 alumnos
Los certificados de educación formal son expedidos por la SEP.

Educación no formal: 1,719 alumnos

Alfabetización: 165 alumnos
Educación inicial: 1,298 alumnos
Primaria abierta: 215 alumnos
Secundaria Abierta: 18 alumnos
Preparatoria abierta: 23 alumnos

Los certificados de estudios de educación no formal los expide el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)

*La educación inicial preescolar y primarias es proporcionada por 92 promotores refugiados de educación, capacitados por la ONG COMADEP (Consultoría Mesoamericana de Asistencia y Desarrollo de Educación popular).

ESTADO DE QUINTANA ROO

Educación formal: 1,098 alumnos
Preescolar: 110 alumnos
Primaria: 938 alumnos
Telesecundaria: 50 alumnos
Los certificados de educación formal son expedidos por la SEP.

Educación no formal: 1,388 alumnos

Educación Inicial: 1,127 alumnos
Alfabetización: 60 alumnos
Primaria abierta: 98 alumnos
Secundaria abierta: 63 alumnos
Preparatoria abierta: 40 alumnos

Los certificados de estudios de educación no formal los expide el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)

Al igual que en el estado de Chiapas, en los estados de Campeche y Quintana Roo, los servicios de salud también son proporcionados en tres niveles destinados a la prevención, detección, control y tratamiento de enfermedades. La atención de segundo nivel es proporcionada en el Hospital General "Alvaro Vidal Vera" en Campeche y el Hospital General de Chetumal, ambos dependientes de la Secretaría de Salud. El Instituto Mexicano del Seguro Social también cuenta con un hospital para atención de segundo nivel en Hecelchakán, Campeche. La atención de tercer nivel es canalizada a los hospitales de Mérida, Yucatán y de México, D.F.³⁵

La organización de proyectos productivos en el estado de Campeche con el apoyo de organismos mexicanos e internacionales, han permitido buenos niveles de productividad así

³⁴ Idem, p. 21

³⁵ Idem, p. 22

como la casi autosuficiencia de los refugiados. Por lo que hace a los trabajadores asalariados, 3,680 refugiados han integrado las labores de restauración de las zonas arqueológicas de las ruinas de Edzná y han participado en el cultivo del algodón. En los programas agrícolas, se han logrado sembrar con mano de obra de los refugiados, 2,976 hectáreas de maíz, 517 de cacahuate, 80 de jamaica, 4 de sandía, 4 de ajonjolí, así como 21 de mango, 11 de limón, 6 de naranja y 4 de aguacate. El programa pecuario arroja una producción de 295 cabezas de ganado bovino para comercialización de carne y leche, 150 cabezas de ganado porcino para comercialización y 47 de ganado ovino; igualmente se cuentan con 123 apiarios con 2,441 colmenas.³⁶

En Quintana Roo, en el ciclo otoño-invierno de 1995-1996, se logró una producción de 56,000 Kg. de maíz, 6,960 de cacahuate, 5,575 de calabaza y 1,400 de ajonjolí, destinados principalmente a la satisfacción de las necesidades de las familias de refugiados guatemaltecos y el excedente para comercialización. El proyecto pecuario arrojó 135 cabezas de ganado bovino y 796 de ganado porcino, lo que benefició a más de 60 familias de refugiados.³⁷

Tanto en Campeche como en Quintana Roo se han estructurado programas de apoyo con créditos a los que desean emprender pequeños negocios. Entre estas actividades encontramos carpinterías, apicultura, tiendas de abarrotes, agropecuaria y bombas aspersoras. Igualmente se otorgan préstamos para engorda de ganado bovino y porcino y de pollos, así como para cultivos de piña, jalapeño, molinos de nixtamal, tiendas, yuntas y combis de pasajeros.³⁸

³⁶ Idem, p. 23.

³⁷ Idem, p. 25.

³⁸ Idem, p. 24.

3. Normas para cambiar a los refugiados guatemaltecos su calidad y característica migratorias.

A partir de agosto de 1996, el Gobierno Mexicano sentó las bases del Programa de Estabilización de los refugiados, tomando en cuenta la integración de los refugiados al medio nacional, la pérdida del ánimo de retornar a su país y el hecho de que muchos de ellos contaban ya con hijos nacidos en territorio nacional.

El Plan de Estabilización del Gobierno Mexicano abarcaba la consolidación de los programas de educación, salud, red eléctrica y agua potable, así como la implementación de programas de capacitación para el trabajo, y se incorporó gradualmente la administración de los campamentos a los gobiernos de los estados de Campeche y Quintana Roo, y la implementación del Programa de Regularización y Estabilización Migratoria de los refugiados y sus descendientes.

En septiembre de 1996 se inició el Programa de Regularización Migratoria de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo, y se otorgó la calidad migratoria de Inmigrante (FM2) a los guatemaltecos que habían decidido residir de manera definitiva en el país, y la calidad de No Inmigrante (FM3) a los que tenían la intención de retornar a Guatemala. Con cualquiera de las dos calidades migratorias, los refugiados estaban en posibilidad de realizar actividades productivas y transitar libremente por el territorio nacional.

Aquellos guatemaltecos que tenían hijos mexicanos o que vivían con un mexicano o mexicana e incluso habían contraído matrimonio se les dio la oportunidad de optar por la nacionalidad mexicana por naturalización.

PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN MIGRATORIA³⁹

ESTADO	1996		1997		1998		1999		2000	
	FM3	FM2	FM3	FM2	FM3	FM2	FM3	FM2	FM3	FM2
CHIAPAS	0	0	7,590	0	0	2,008	0	4,935	0	2,977
CAMPECHE	314	0	0	3,386	0	331	0	440	0	0
Q. ROO	245	0	0	1,191	0	79	0	180	0	0
SUBTOTAL	559	0	7,590	4,577	0	2,418	0	5,555	0	2,977
TOTAL	559		12,167		2,418		5,555		2,977	

TOTAL DE DOCUMENTOS MIGRATORIOS AUTORIZADOS POR ESTADO

ESTADO	DOCUMENTOS
CHIAPAS	17,510
CAMPECHE	4,471
QUINTANA ROO	1,695
TOTAL	23,676

En 1997 se inició la documentación de refugiados guatemaltecos a través de FM3 y FM2 en fotocredenciales, y se entregaron en ese año 12,167 documentos migratorios.

En 1998, 2,418 refugiados cambiaron su calidad migratoria de No Inmigrantes (FM3) a Inmigrantes (FM2) en fotocredencial, al acogerse a la reforma del artículo 48 de la Ley General de Población de noviembre de 1996, a través de la cual se incorporó, dentro de la calidad de Inmigrante, la característica migratoria de Asimilado, la cual abarca a todos aquellos extranjeros que por sus actividades no encuadren en ninguna de las características del propio artículo 48,

³⁹ Datos proporcionados por la Dirección de Registro y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración al mes de junio de 2000.

se hayan asimilado al medio nacional, y hayan tenido o tengan hijos o cónyuge mexicano, autorizados, incluso, para realizar cualquier actividad remunerada o lucrativa, lícita y honesta. Desde 1998 a la fecha se han emitido 10,542 FM2 como Asimilado.⁴⁰

De las 2,977 FM2 autorizadas en el estado de Chiapas en el año 2000, 95 se encuentran pendientes de refrendo, igualmente se han cambiado 197 FM3 por otras tantas FM2 de Asimilado.

Actualmente el Instituto Nacional de Migración tiene contabilizados 1,163 refugiados dispersos.⁴¹

A la nacionalidad mexicana por naturalización se han acogido 4,035 personas en Campeche y Quintana Roo. El otorgamiento de las cartas de naturalización fue labor conjunta de la Secretaría de Gobernación, a través de la COMAR, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Oficina de la Presidencia, ya que las cartas de naturalización son entregadas por el Presidente de la República. Cabe aclarar que en el estado de Chiapas no se han llevado a cabo naturalizaciones.⁴²

4. Repatriación voluntaria

En congruencia con las prácticas internacionales, la repatriación voluntaria es considerada por el Gobierno Mexicano como la solución óptima al problema del refugio, ya que brinda la oportunidad de reintegrarse a sus lugares de origen, a las personas que se vieron forzadas a huir de su país por la violencia generalizada y la violación masiva de derechos humanos.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Información proporcionada por COMAR.

En este sentido, dentro de las labores humanitarias de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el apoyo a las iniciativas de repatriación voluntaria ocupa un lugar prioritario. Para ello, COMAR trabaja de manera concertada con el ACNUR y la CEAR (Comisión Nacional de Atención a Refugiados, Desplazados y Repatriados) órgano del gobierno guatemalteco encargado de la atención a los refugiados.⁴³

Las primeras repatriaciones de los refugiados guatemaltecos en México se realizaron a partir de 1984 de manera independiente, con la salida de pequeños grupos familiares que no tuvieron problemas para recuperar sus tierras y regresar a sus comunidades. Se estima que desde ese año hasta 1992 regresaron a Guatemala cerca de 9,000 personas.

A partir de 1992, con la firma de los acuerdos del 8 de octubre entre las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos asentados en México (CCPP) y el gobierno del Presidente de Guatemala José Serrano Elías, se abrió el proceso de retorno masivo y organizado en el marco del cual, los refugiados con deseos de reincorporarse a Guatemala, integraron bloques de retorno y negociaron un programa con las autoridades de su país con el otorgamiento de créditos para la compra de fincas, en las que se levantarían los futuros pueblos retornados.⁴⁴

A la fecha se han repatriado 42,737 personas de los más de 48,000 que llegaron en 1984, y quedan bajo la incumbencia de la COMAR 24,832 personas, entre refugiados e hijos de refugiados nacidos en territorio nacional.⁴⁵

⁴³ Información proporcionada por COMAR en *Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998*, INM, ACNUR, COMAR, CNDH, abril de 1997, p. 26.

⁴⁴ *Idem*, p. 27.

⁴⁵ Información proporcionada por COMAR

SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS AL MES DE JUNIO DE 2000⁴⁶

ESTADO	REFUGIADOS GUATEMALTECOS QUE CONTINÚAN EN MÉXICO	HIJOS DE REFUGIADOS NACIDOS EN MÉXICO	NATURALIZACIONES
CHIAPAS	5,254	7,276	0
CAMPECHE	1,327	2,801	2,853
Q. ROO	312	1,182	1,182
TOTAL	6,893	11,259	4,035

5. Tramitología

Como se ha mencionado, a partir del establecimiento del Programa de Estabilización Migratoria para los Refugiados Guatemaltecos por parte del Gobierno Mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, se inició la documentación de los refugiados asentados en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

El Instituto Nacional de Migración, por conducto de su Dirección de Registro y Archivo Migratorio, se abocó desde septiembre de 1996 a proporcionar seguridad jurídica a los refugiados a través de documentos migratorios, inicialmente como No Inmigrantes (FM3), y trasladó personal de dicha Dirección a los campamentos de refugiados, con apoyo directo de la COMAR y del ACNUR, con lo cual se logró documentar a la mayoría de los refugiados.

Una vez otorgados los documentos migratorios, se ha continuado con su renovación anual o incluso con el cambio de calidad migratoria a Inmigrantes (FM2), y se remite, a través de COMAR, la documentación migratoria al Sector Central del Instituto Nacional de Migración

⁴⁶ Idem.

para su renovación por parte de la citada Dirección de Registro y la Dirección de Asuntos Migratorios de la Coordinación de Regulación Migratoria del propio Instituto.

Cabe mencionar que por acuerdo gubernamental, los trámites relativos a refugiados guatemaltecos promovidos por COMAR están exentos del pago de derechos por servicios migratorios a que se refiere la Ley Federal de Derechos en sus artículos 8° a 13.

Estimamos conveniente hacer mención a la labor realizada por la ONG mexicana "Sin Fronteras", la cual, conjuntamente con el ACNUR, se encarga de la tramitación de los asuntos de los llamados refugiados "urbanos", es decir, aquellos que se encuentran en las grandes ciudades fuera de campamentos, de diversas nacionalidades y que son reconocidos como tales por el propio ACNUR.

6. Registro Civil.

El artículo 68 de la Ley General de Población establecía la obligación de los jueces y Oficiales del Registro Civil de no celebrar ningún acto en el que intervinieran extranjeros, sin la comprobación previa de su legal estancia en el país, con la obligación de asentar en el instrumento respectivo, los comprobantes de tal hecho.

Con las reformas a la Ley en cita del 8 de noviembre de 1996, el artículo en comento quedó de la siguiente manera:

"Artículo 68: Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto en el que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en tiempo, y los de defunción, en términos que establezca el reglamento de esta Ley. Tratándose de

*matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberá exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.*⁴⁷

Con esta reforma se abrió la posibilidad para todo extranjero que no cuente con documentación migratoria o ésta se encuentre irregular, incluyendo los refugiados, de registrar el nacimiento de sus hijos en territorio nacional ante el Registro Civil mexicano, con lo cual se resuelve el problema frecuente de las negativas de los oficiales del Registro Civil de realizar tales inscripciones.

A su vez, el artículo 149 del Reglamento de la Ley General de Población dispone:

“Artículo 149: Las autoridades y fedatarios a que se refieren los artículos 67 y 68 de la Ley, están obligados a exigir a los extranjeros y extranjeras que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, con excepción de los siguientes casos:

- *Registro de nacimientos en tiempo.*
- *Registro de defunciones.*
- *Otorgamiento de testamentos, poderes, cotejos, certificaciones de copias y de hechos.*

*En los casos de registro de nacimientos en tiempo, en los cuales los extranjeros no acrediten su legal estancia en el país, las autoridades deberán notificarlo a la Secretaría en un término no mayor de quince días.*⁴⁸

⁴⁷ Artículo 68 de la Ley General de Población, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México*, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración, México, 1996, p. 212.

⁴⁸ Artículo 149 del Reglamento de la Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 14 de abril de 2000, p. 25.

El artículo 154 del mismo Reglamento dispone la facultad de la Secretaría de Gobernación de instruir a las autoridades a que se refiere el artículo 68 de la Ley, respecto a la forma de cumplir con las obligaciones que la propia Ley y su Reglamento les imponen.⁴⁹

⁴⁹ *Idem*, p. 26.

CONCLUSIONES.

1. Las personas que se han visto obligadas a abandonar sus lugares de origen por motivos de persecución han encontrado, a lo largo de la historia, protección en otras regiones a través de la figura del refugio que ha sido una figura ampliamente utilizada y reconocida por la humanidad, con un carácter preponderantemente religioso, al principio, y, convencional, en nuestros días.
2. El refugio implica un verdadero derecho humano, reconocido en los principales instrumentos internacionales de la materia, que contemplan la prerrogativa del ser humano para pedir protección a otro país cuando su vida o su seguridad se vean amenazadas.
3. El Estado que otorga la protección solicitada por el refugiado hace uso de la facultad discrecional que, en ejercicio de su soberanía, tiene para determinar a quien admite y a quien no dentro de su propio territorio.
4. La Organización de las Naciones Unidas, a través de varios de sus Organismos, ha emitido resoluciones tendientes a facilitar la aplicación de las normas internacionales para brindar mayor protección a las personas que han tenido la imperiosa necesidad de solicitar y recibir refugio.
5. Existe un gran número de tratados internacionales orientados a regular la condición jurídica de los refugiados para implantar sus derechos y obligaciones en el país de acogida.

6. La Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, al igual que el Protocolo de 1967, constituyen la base para regular el régimen de refugiados en todo el mundo y es un antecedente útil para la adopción de nuevos documentos internacionales en la materia.

7. En virtud del tiempo transcurrido y dada la multiplicidad de acontecimientos acaecidos posteriormente a la Convención sobre el estatuto de los refugiados, ha surgido la necesidad de que emerja un nuevo instrumento internacional que adopte la figura de un tratado, a efecto de exigir su observancia a las partes contratantes, y recoja los principios de la Convención, así como los criterios que se obtengan de otros documentos internacionales, entre los que cabe citar la Declaración de Cartagena y la Convención de la Unidad Africana.

8. Es de gran trascendencia la labor que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha realizado en los diversos casos de refugiados producto de guerras internas, conflictos raciales, étnicos y religiosos y hasta en algunos desastres naturales en los que coadyuvó con otras organizaciones.

9. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), conjuntamente con el ACNUR y el Instituto Nacional de Migración, lograron que la mayor parte de los refugiados guatemaltecos que se encontraban asentados en la frontera sur del país, regresaran a Guatemala, y que los que decidieron

quedarse contarán con documentación migratoria adecuada e incluso adquirieran la nacionalidad mexicana por naturalización.

10. La solución al problema de los refugiados, a decir de la comunidad internacional, descansa en tres aspectos principales: a) la repatriación voluntaria, que es la solución ideal, b) el establecimiento en el país de refugio, o c) el reasentamiento en un tercer país cuando no es posible optar por la primera ni por la segunda opción.

11. La mejor solución al problema de los refugiados es la prevención, ya que, como afirmó la actual Alta Comisionada del ACNUR Sadato Ogata, las violaciones de derechos humanos de hoy, son la causa de los refugiados del mañana.

ANEXO DE SIGLAS UTILIZADAS

SIGLAS	NOMBRE COMPLETO
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
ARDIGUA	Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala.
CADECO	Capacitación y Desarrollo Comunitario.
CCPP	Comisiones Permanentes de Refugiados Asentados en México.
CEAR	Comisión Nacional de Atención a Refugiados, Desplazados y Repatriados (Órgano del gobierno guatemalteco).
CEDEN	Coalición de Grupos Evangélicos.
CEMPERAC	Centro Mesoamericano para la Educación Rural.
CESC	Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.
COMADEP	Consultoría Mesoamericana de Asistencia y Desarrollo de Educación Popular.
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
INM	Instituto Nacional de Migración.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organizaciones No Gubernamentales.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA	Organización de la Unidad Africana.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PROSECO	Promoción de Servicios Comunitarios.
SECH	Servicios Educativos para Chiapas.
UNAMIR	Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Ruanda.
UNCRO	Operación de Restauración de Confianza de Naciones Unidas.
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación.
UNITAF	Fuerza de Tareas Unificadas de Naciones Unidas.
UNPROFOR	Fuerza de Protección de Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, *ACNUR: Un instrumento de paz*, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana :Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.
2. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, *Refugiados en Guatemala: tratamiento y búsqueda de soluciones duraderas*, S.N.E., Oficina del ACNUR en Guatemala, 1996.
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, S.N.E. Colombia 1985.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo*, traducción de Carmen Torres Martínez, S.N.E., Editorial Alianza, S.A., Madrid, España, 1995.
5. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, talleres gráficos Trejo Hnos. Sucs., S.A., S.N.E., edición castellana, tomo I, San José de Costa Rica, 1992.
6. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos a asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, talleres gráficos Trejo Hnos. Sucs., S.A., S.N.E., edición castellana, tomo II, San José de Costa Rica, 1992.
7. Aguayo Quezada, Sergio, "Los aspectos políticos del éxodo centroamericano" en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
8. Arce, Alberto G., *Derecho Internacional Privado*, Universidad de Guadalajara, séptima edición, México, 1973.
9. Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, editorial Porrúa, S.A., decimoprimer edición, México, 1995.
10. Arellano García, Carlos, *Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica*, editorial Porrúa, primera edición, México, 1995.
11. Boscardi, Lionello, "ACNUR: Una organización dinámica y atípica", en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.

12. 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*, mesas redondas del 1° al 8 de abril de 1981, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto Matías Romero de estudios diplomáticos, serie E., varios número 12, primera edición, México 1981.
13. Brom, Juan, *Esbozo de historia universal*, tratados y manuales Grijalbo, editorial Grijalbo, S.A., 16ª edición, México, 1985.
14. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 26ª edición, Porrúa, México, 1994.
15. Cancado Trindade, Antonio Augusto, "Derecho Internacional de los refugiados y Derecho Internacional de los derechos humanos, aproximaciones y convergencias", en *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, colección serie 6: estudios doctrinales, número 173, México, 1995.
16. Capella, María Luisa, *El exilio español y la UNAM*, recopilación y presentación del Coloquio, Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Estudios sobre la Universidad, México, 1987.
17. Comisión Nacional para la atención de los Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) de Guatemala, *Situación actual del refugio y retorno desde México*, información general, Guatemala, 1993.
18. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), *Los horizontes del éxodo, el proceso de reintegración de los retornados salvadoreños y guatemaltecos*, edición general y gráfica de la Secretaría de Comunicación y Prensa de CODEHUCA, San José de Costa Rica, 1994.
19. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), *Informe sobre los avances en la ejecución del Plan de Acción Concertado a favor de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*, segunda reunión internacional del Comité de seguimiento del 7 al 8 de abril de 1992, versión en español, San Salvador, 1992.
20. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)/ Oficina regional del ACNUR para México, Belice y Cuba/ Presentación del PNUD en México, *Informe inicial de las necesidades detectadas en los asentamientos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo*, México, 1990.

21. Diez de Velazco Vallejo, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, editorial Tecnos, S.A., distribuido por Publicaciones Culturales, S.A. de C.V. en México, octava edición, Madrid, España, 1988.
22. Fernández Tomás, Antonio, *Derecho Internacional Público, casos y materiales*, editorial Tirant lo Blanch, segunda edición, Valencia, España, 1991.
23. Frias S., Yolanda, "Los instrumentos de protección internacional a los refugiados y el régimen jurídico vigente en México", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
24. Galindo Pohl, Reynaldo, "Refugio y asilo en la teoría y la práctica política y jurídica", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
25. García Bauer, Carlos, "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia a gran escala", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
26. García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y el Derecho Penal*, Secretaria de Educación Pública, S.N.E., septentenas 254, México, 1976.
27. García Sayán, Diego, "Protección a la población civil: derecho humanitario y protección internacional a los refugiados", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
28. Gesulfo, Antonella, "La Comunidad internacional se hace cargo del problema", en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.

29. Gesulfo, Antonella, "La imagen del ACNUR" en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.
30. Gómez- Robledo Verduzco, Alonso, *Temas selectos de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, segunda edición, México, 1994.
31. González, Oscar, "México, principios generales y medidas concretas de protección" en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
32. González, Oscar, *Refugiados guatemaltecos*, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, 1985.
33. Gros Espiell, Héctor, "Repatriación de refugiados", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
34. Gros Espiell, 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", en *Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos a asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, talleres gráficos Trejo Hnos. Sucs., S.A., S.N.E., edición castellana, tomo II, San José de Costa Rica, 1992.
35. Gutiérrez Espada, Cesareo y Calvo Caravaca Alfonso Luis, *Textos de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, S.A., S.N.E., Madrid, España, 1986.
36. Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrerillos Editores, S.N.E., S.A. de C.V., México, 1995.
37. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados*, S.N.E., San José de Costa Rica, 1995.
38. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Actividades del UNRISD 1991/1992*, investigación sobre desarrollo social, Ginebra, Suiza, 1992.

39. López Garrido, Diego, *El derecho de asilo*, S.N.E., editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 1991.
40. Maldonado, Víctor Alfonso, *Las tierras ajenas, crónica de un exilio*, S.N.E., editorial Diana, México, 1992.
41. Méndez Ramírez, Odilón, "La doctrina de la seguridad nacional", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
42. Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Manual de Derecho Internacional Público*, editorial Temis, S.A., segunda edición, Bogotá, Colombia, 1986.
43. Monroy Cabra, Marco Gerardo, "El sistema interamericano y la protección de los refugiados", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
44. Organización de Mujeres Guatemaltecas "Mamá Maquin", *De refugiadas a retornadas*, Centro de Investigación y Acción para la Mujer, Comitán, Chiapas, México, 1994.
45. Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, S.N.E., editorial Harla, S. A. de C.V., México, 1989.
46. Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, S.N.E., editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1994.
47. Pereznieto Castro, Leonel, "Aspectos migratorios en la legislación mexicana" en *Derecho constitucional comparado México-EUA*, Universidad Nacional Autónoma de México, coordinador James Frank Smith, México, 1989.
48. Remiro Brotons, Antonio, *Derecho Internacional Público*, S.N.E., editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1987.
49. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Situación jurídica de los asilados y refugiados centroamericanos en México" en *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*, derecho comparado, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, S.N.E., México, 1988.
50. Rubiano Sáenz, Pedro, "Presencia de la iglesia en los servicios a los refugiados" en *La protección internacional de los refugiados en América*

- Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
51. Sadako Ogata, "Crear un mundo más seguro" en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.
52. Santiestevan, Jorge, "La protección internacional a los refugiados en México, Centroamérica y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios" en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
53. Secretaría de Gobernación/ Instituto Nacional de Migración, *Asuntos Migratorios en México*, México, 1995.
54. Secretaría de Gobernación, "Ayuda a refugiados" en *Informe de labores 1992-1993*, México, 1993.
55. Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, editorial Porrúa, S.A., decimosexta edición, México, 1991.
56. Sepúlveda, César, "Vinculaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos y la protección internacional a los refugiados" en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
57. Serrano Migallón, Fernando, "El derecho de asilo", en *Un homenaje a Don César Sepúlveda, escritos jurídicos*, Universidad Nacional Autónoma de México, S.N.E., México, 1995.
58. Smith, James Frank, "La legislación sobre la inmigración en los Estados Unidos, la política hacia México y doctrina constitucional", en *Derecho constitucional comparado México-EUA*, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, S.N.E., México, 1990.
59. Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, S.N.E., Fondo de Cultura Económica, traducción a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, México 1973.

60. Stadtmüller, Georg, *Historia del Derecho Internacional Público*, S.N.E., Aguilar Ediciones, S.A., traducción del alemán por Francisco F. Jardón, España, 1961.
61. Székely, Alberto, *Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público*, S.N.E., Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 1981.
62. Texeiro Valladao, Haroldo, *Derecho Internacional Privado*, S.N.E., editorial Trillas, S.A. de C.V., traducción de Leonel Pereznieta Castro, México, 1987.
63. Travieso, Juan Antonio, *Derechos humanos y Derecho Internacional*, S.N.E., editorial Heliasta, S.R.L., Argentina, 1990.
64. Ursúa, Francisco A., *Derecho Internacional Público*, S.N.E., editorial Cultura, México, 1983.
65. Valladares Lanza, Leo, "La repatriación voluntaria: posible solución para los refugiados en Honduras", en *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados/ Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo/ Universidad Nacional de Colombia, memorias del Coloquio de Cartagena de Indias de 1983, Colombia 1985.
66. Villalpando, Waldo, "El asilo en la historia" en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.
67. Villalpando, Waldo, "ACNUR: Como honrar un mandato", en *ACNUR: Un instrumento de paz*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en ocasión del 40 aniversario del ACNUR, coordinador de la edición castellana: Francisco Moreno, S.N.E., Editorial Artegraf, S.A., Madrid, España, 1996.

Legislación:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 1999.
2. Ley de entidades paraestatales, Secretaría de Gobernación, Compilación Jurídica Mexicana en CD Room, México, 1999.
3. Ley General de Asentamientos Humanos, Secretaría de Gobernación, Compilación Jurídica Mexicana en CD Room, México, 1999.

4. Ley General de Población, Secretaría de Gobernación/ Instituto Nacional de Migración, S.N.E., Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909 – 1996, México, 1996.
5. Ley General de Salud, Secretaría de Gobernación, Compilación Jurídica Mexicana en CD Room, México, 1999.
6. Ley de Nacionalidad, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998, primera sección, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Compilación Jurídica Mexicana en CD Room, México, 1999
8. Código Civil para el Distrito Federal, editorial Porrúa, S.A., 65ª edición, México, 1996.
9. Reglamento de la Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 2000, primera sección, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Gobernación.