

230
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

EL REFUGIADO Y SUS DERECHOS ANTE
ORGANISMOS DE APOYO Y REGULACION
INTERNACIONAL

T E S I S

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

ISRAEL JOSE JIMENEZ LIRA

ASESOR DE TESIS :
LIC. MARTHA A. SALAZAR LOPEZ

MÉXICO 1998

263048

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**“EL REFUGIADO Y SUS DERECHOS ANTE ORGANISMOS DE
APOYO Y REGULACION INTERNACIONAL”.**

INTRODUCCION.

CAPITULO I

- I EL REFUGIADO, HISTORIA Y PRESENTE IMPOSIBLE DE IGNORAR.**
- I.1 EL REFUGIO EN LA HISTORIA. -1-**
 - I.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFUGIO. -1-**
 - I.1.2 EL REFUGIO EN LA SOCIEDAD DE NACIONES. -3-**
 - I.1.3 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS REFUGIADOS “OIR”. -8-**
- I.2 EL ACNUR: UN ORGANISMO FUNDAMENTAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS. -10-**
 - I.2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS. -10-**
 - I.2.2 LAS BASES JURÍDICAS DEL ACNUR. -11-**
 - I.2.3 FUNCIONES DEL ACNUR EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS. -15-**
 - I.2.4 CONSTITUCIÓN DEL ACNUR. -18-**
 - I.2.5 EL ACNUR EN COORDINACIÓN CON OTROS ORGANISMOS EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS.-22-**
- I.3 ¿QUIEN ES REFUGIADO?. -25-**
 - I.3.1 LAS DEFINICIONES QUE DE REFUGIADO HACEN LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN A LOS MISMOS. -25-**
 - I.3.2 ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS CONTENIDOS EN LAS DEFINICIONES DADAS. -28-**

- I.3.3 CLAUSULAS DE CESACIÓN Y EXCLUSIÓN, POR LAS QUE SE NIEGA LA CONDICIÓN DE REFUGIADO CONFORME A LA CONVENCION DE 1951. -39-
- I.3.4 LA NECESIDAD DE ADECUAR LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION DE 1951, ANTE LA APARICION DE NUEVAS SITUACIONES DE REFUGIADOS EN LA CONVENCION DE LA OUA Y EN EL SISTEMA INTERAMERICANO. -41-
- I.4 EL COSTO DE LA ASISTENCIA: EL FINANCIAMIENTO DEL ACNUR. -46-
- I.4.1 LA NECESIDAD DE CUIDAR LOS RECURSOS FINANCIEROS. -46-
- I.4.2 LLAMADA A TODOS LOS DONANTES. -48-
- I.4.3 EL DENOMINADO PROYECTO "DELPHI". -51-
- I.4.4 LA NECESIDAD DE INVERTIR RECURSOS A LA CAUSA HUMANITARIA DE PROTEGER REFUGIADOS. -53-
- I.4.5 PODER DE ADQUISICION Y RECAUDACION DE RECURSOS. -56-
- I.4.6 EL DINERO NO LO ES TODO. -58-

CAPITULO II

II PRESERVACION, RESPETO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL REFUGIADO A TODOS LOS NIVELES: INTERNACIONALES Y LOCALES.

- 2.1 LOS DERECHOS DE QUE GOZAN LOS REFUGIADOS COMO PERSONAS Y COMO VICTIMAS DE LAS CIRCUNSTANCIAS. -60-
- 2.1.1 DERECHOS HUMANOS: ANTECEDENTES HISTORICOS. -60-
- 2.1.2 LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. -62-
- 2.1.3 OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. -62-
- 2.1.4 EL REFUGIADO COMO TITULAR DE DERECHOS Y OBLIGACIONES. -64-

- 2.1.4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS. -64-
- 2.1.4.2 PRINCIPIOS BASICOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS. -66-
- 2.1.4.3 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS A NIVEL INTERNACIONAL E INTERNO. -68-
- 2.1.4.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES RECIPROCOS ENTRE LOS REFUGIADOS Y EL GOBIERNO MEXICANO. -74-
- 2.2 EL REFUGIO EN MEXICO. -77-
- 2.2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LLEGADA DE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS A MEXICO. -77-
- 2.2.2 EL CASO DE LOS REFUGIADOS GUATEMELTECOS EN MEXICO. -80-
- 2.2.3 POSICIÓN Y POLÍTICA DEL GOBIERNO MEXICANO A LA SITUACION DEL REFUGIO. -82-
- 2.2.4 LA FIGURA DEL REFUGIADO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA. -84-
- 2.2.5 CONDICIONES DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS EN EL PAÍS. -87-
- 2.2.5 LA ACCIÓN DE ORGANISMOS INTRENACIONALES Y REGIONALES EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS EN EL PAÍS. -89-
- 2.3 LOS REFUGIADOS Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS. -91-
- 2.3.1 PLANTEAMIENTO DE LA SITUACION. -91-
- 2.3.2 VIDA, LIBERTAD Y SEGURIDAD. -92-
- 2.3.3 EL DERECHO AL ASILO. -93-
- 2.3.4 DEFENDER EL DERECHO DE ASILO. -95-
- 2.3.5 EL DERECHO A REGRESAR. -95-
- 2.3.6 LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES. -97-
- 2.3.7 DERECHOS DE RESIDENCIA. -98-

- 2.3.8 LA ASISTENCIA. -99-
- 2.3.9 LA EXPULSIÓN (NON REFOULEMENT). -101-
- 2.3.10 LA PROTECCION DE LOS CAMPOS DE LOS REFUGIADOS. -102-
- 2.3.11 LA NECESIDAD DE MATERIALIZAR EL DERECHO A VIVIR CON SEGURIDAD (EL DERECHO A PERMANECER). -104-
- 2.3.12 LA NECESIDA DE APOYAR LA PROTECCIÓN NACIONAL. -106-
- 2.3.13 LA NECESIDAD DE ESTABLECER Y REFORZAR LOS NIVELES DE DERECHOS HUMANOS. -108-
- 2.3.14 LA NECESIDAD DE UNA PRESENCIA INTERNACIONAL QUE VELE POR EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS. -110-

CAPITULO III

III LA NECESIDAD DE ENCONTRAR SOLUCIONES ADECUADAS QUE BENEFICIEN AL REFUGIADO, SIN PERJUICIO DE LAS NACIONES, SUS SOCIEDADES Y ECONOMIAS.

- 3.1 EL REFUGIO Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONOMICAS. -114-
- 3.1.1 TRASCENDENCIAS SOCIO-ECONOMICAS DEL FENOMENO DEL REFUGIO. -114-
- 3.1.1.1 MEDIDAS RESTRICITVAS DE ASILO, CAUSAS Y EFECTOS. -116-
- 3.1.1.2 LA NECESIDAD DE EDUCAR A LA OPINIÓN PÚBLICA -121-
- 3.2 LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS : EL OBJETIVO A CONSEGUIR. -126-
- 3.2.1 PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN. -126-
- 3.2.1.1 CONSIDERACIONES HUMANITARIAS Y ESTRATEGICAS. -128-

- 3.2.1.2 ENFOQUES TRADICIONALES EN LA MISION DE BUSCAR SOLUCIONES AL PROBLEMA. -129-
- 3.2.2 ALTERNATIVAS EFECTIVAS : SOLUCIONES DURADERAS CONFORME AL MANDATO DEL ACNUR. -130-
 - 3.2.2.1 INTEGRACIÓN AL PAÍS DE ASILO. -134-
 - 3.2.2.2 EL REASENTAMIENTO A UN TERCER PAÍS. -135-
 - 3.2.2.3 LA REPATRIACIÓN. -138-
- 3.2.3 LA CUESTIÓN DE BRINDAR PROTECCIÓN TEMPORAL O ASILO PERMANENTE. -145-
 - 3.2.3.1 ZONAS DE SEGURIDAD Y PUERTOS SEGUROS REGIONALES ¿MEDIOS SUBSTITUTOS DEL ASILO ?. -149-
- 3.2.4 DIVERSAS ORGANIZACIONES EN LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES. -153-
- 3.2.5 ESTRATEGIAS PREVENTIVAS. -156-
 - 3.2.5.1 LA NECESIDAD DE PROMOVER EL DESARROLLO. -157-
 - 3.2.5.2 LA NECESIDAD DE ADMINISTRAR LA MIGRACIÓN COMO MEDIDA QUE BENEFICIE A LOS REFRUGIADOS Y ALAS NACIONES. -162-
- CONCLUSIONES. -170-
- BIBLIOGRAFIA. -173-

INTRODUCCIÓN

La presente tesis, presenta la inquietud personal que me provoca la gran problemática que, a lo largo de los años, enfrentan el inmenso número de refugiados existentes en el mundo y que me motiva a tratar su particular situación

Durante muchos años, incluso desde los primeros hombres que habitaron la tierra, éstos se vieron obligados a huir de sus lugares de origen o establecimiento en busca de seguridad y estabilidad, tanto para ellos como para quienes compartían sus vidas, ante la amenaza que fuerzas superiores y fuera de su control representaba para sus vidas. Desde entonces, como hasta nuestros días, la humanidad se ha visto en la necesidad de buscar refugio, tal como lo demuestra en la actualidad el flujo diario de millones de refugiados a través de los propios territorios y las fronteras de todo el mundo, por diversos motivos que aquí analizaremos, y que los obligan a dejar todo atrás, como son: casa, tierras, bienes, familia, incluso la patria misma y su identidad nacional, todo por un natural instinto de conservación, la conservación de valores humanos tan esenciales como lo son la vida y la libertad.

Ante tal situación, que por sí es ya preocupante, resulta aún más alarmante el hecho de que la reglamentación vigente, tanto a nivel internacional como nacional en materia de refugiados, parece no ser todo lo reconocida y efectiva que la situación amerita, por parte de las autoridades encargadas de su debida aplicación. Además, en la mayoría de los casos, es facultad potestativa del gobierno de cada país, adherirse o no a tales instrumentos jurídicos internacionales que establecen derechos humanos y sociales en favor del refugiado, así como las respectivas obligaciones de éste respecto de los países receptores. Si a ello agregamos el hecho de que tales instrumentos, en ocasiones, resultan imprecisos frente a las múltiples situaciones y circunstancias de refugio que se dan diariamente en el medio en todo el mundo, entonces el fenómeno del refugio exige un análisis aproximadamente profundo y una

revaloración, como a lo largo de la presente investigación lo pretendo hacer, con las limitaciones internacionales y que por mi condición de investigador sean propias del tema .

En principio a manera de preámbulo, nos ocuparemos del refugio en la historia universal a través de un panorama general de dicho fenómeno social, desde sus primeras manifestaciones como tal, hasta lo que en nuestros días conocemos como refugio y refugiado propiamente dicho, en los diferentes instrumentos internacionales en la materia, con el respectivo análisis de los elementos que integran cada uno de estos conceptos y que de ellos se da.

Así mismo, expongo un estudio a fondo de los diversos y más importantes organismos e instituciones internacionales en favor de los derechos del refugiado, estudio que comprenderá desde sus respectivas fundaciones, estructuras internas y misiones establecidas, hasta una profunda valoración de sus alcances y limitaciones, así como sus respectivas aportaciones hacia una adecuada reglamentación en materia de refugiados. De igual manera, serán examinados los diversos y más importantes ordenamientos internacionales existentes en relación a los propios refugiados y así, en conjunto, contar con un panorama general de dichos organismos, instituciones e instrumentos internacionales, y una vez conocidos sus respectivos postulados y posiciones, poder emitir consideraciones respecto de su eficacia.

En una etapa intermedia de la investigación, nos abocaremos a abordar un tema básico en el desarrollo de la misma investigación; el tema de la preservación, el respeto y la defensa de los derechos humanos, y que se desarrolla y analiza a todos los niveles, internacional en lo general y nacional en lo particular, desde sus antecedentes históricos, hasta su situación actual y perspectivas a futuro. Y si bien es cierto que de la preservación, respeto y defensa de los derechos humanos no depende la eliminación de manera definitiva del fenómeno del refugio, si lo es que al asegurar

el respeto a la integridad física y moral de todo individuo, lo cual debe ser, conforme a las normas previamente establecidas y sin importar su condición social o economía, se favorece de manera trascendental y positiva la situación del refugiado.

Lograr ello, es cuestión fundamental en la vida diaria de un refugiado, toda vez que, como veremos, los abusos de que éstos son objeto todos los días y en todos lugares, por parte no sólo de autoridades sino incluso de los civiles de una sociedad, se deben principalmente a la situación de vulnerabilidad que, a consecuencia de su condición como refugiados les presenta estar en un lugar extraño, con costumbres, idioma y condiciones sociales en general muchas veces también extrañas y que se inicia aún antes de abandonar sus respectivos lugares de origen, durante su huida, hasta aún después de haberles concedido el refugio(temporal o definitivo)en un país cuya sociedad, principalmente, es quien dificulta la estancia del refugiado, al ser vista por ésta como un intruso que viene a ocupar sus fuentes de trabajo, a utilizar sus servicios, a aprovechar sus recursos y a participar en su economía y sociedad en general, entre otras conjeturas, por ello la importancia de lograr una verdadera responsabilidad y compromiso internacional de los estados del mundo con todo refugiado, a través del pleno reconocimiento de los instrumentos internacionales de protección a los refugiados y de los organismos e instituciones internacionales en favor de los mismos y ello sólo es posible mediante la efectiva aplicación y adecuación de los primeros y la efectiva y oportuna labor de protección a los segundos.

En una tercera y última parte de la presente investigación abordaremos el tema de la importancia de encontrar soluciones que beneficien al refugiado y de perfeccionar las ya existentes con el objetivo de disminuir el flujo de refugiados en el mundo, pues, sin duda, a mayores alternativas que beneficien y favorezcan la situación del refugiado, menores serán las repercusiones y presiones para los países receptores, tanto en el ámbito de lo social, como en el económico y

consecuentemente sean los propios Estados quienes modifiquen sus respectivas políticas de recepción y estancia de refugiados, en favor de los mismos.

Al hablar de soluciones, me refiero a soluciones a largo plazo o a soluciones duraderas, pues ante un fenómeno social como el del refugio, resulta lógico pensar que como tal, es un problema que no tiene una solución definitiva, y que existirá mientras exista la guerra, la pobreza, las diferencias ideológicas, raciales, políticas y religiosas, en fin, causas que obligan diariamente a millones de personas en todo el mundo a abandonar sus respectivos lugares de origen con todo lo que ello significa, no por un deseo personal sino por una verdadera necesidad, la necesidad de vivir en un país que, no obstante de no ser el propio, pueda brindarles la oportunidad de continuar sus vidas en su territorio y junto a los ciudadanos de ese país, si bien no como tales, si de la manera más digna y humana posible, pues lejos de ser invasores, son víctimas de las circunstancias y antes que simples refugiados son seres humanos como cualquier otro y que por ese sólo hecho merecen la oportunidad de vivir como tales.

De tal suerte, esperamos que por medio de las experiencias que logre aportar en usted el presente trabajo de investigación, pueda conocer y comprender la trascendencia del fenómeno social de repercusiones jurídicas, internacionales y nacionales, de suma importancia a todos los niveles: sociales, económicos, políticos, culturales y religiosos en todos los territorios del mundo.

CAPITULO I

I. EL REFUGIO, HISTORIA Y PRESENTE IMPOSIBLE DE IGNORAR

1.1 EL REFUGIO EN LA HISTORIA

1.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REFUGIO

Los investigadores sociales suelen hablar de “Estado” al referirse a la unidad jurídico-política de una sociedad, y de “Nación” cuando se hace mención a una comunidad ligada por factores interpersonales (raza, historia, religión, cultura, lengua) no necesariamente contenidos en el Estado. De hecho, una buena parte de los Estados modernos son creaciones artificiales en el sentido de que son productos de lazos históricos o acuerdos arbitrarios que han dividido comunidades que, sin embargo, mantienen su identidad ajena a las fronteras políticas. Así, por ejemplo. Los Misquitos (en la frontera de Honduras y Nicaragua), los armenios, vascos, eriteos y tantas otras comunidades que viven ignorantes de los territorios estatales⁽¹⁾. Precisamente por el hecho de su diferenciación se les ha llamado “minorías” y últimamente, “minorías nacionales”, quizá rememorando el contenido esencialmente cultural de la voz “nacional”. Pero el propio termino “minoría” es ambiguo y quizás peligroso. ¿Se podría hablar, por ejemplo, de una minoría negra, discriminada en Sudáfrica, cuando ella representa el 65% de la población?. En fin, tales minorías se han encontrado muchas veces encerradas, de hecho “atrapadas”, por circunstancias históricas que han causado persecución y exilio. No siempre es fácil juzgar estas circunstancias, para cada caso de esta persecución abundan justificaciones, sin embargo, no se puede ignorar el sufrimiento de pueblos enteros y entre éstos, de los grupos mas vulnerables: niños, mujeres, ancianos, que son los que mas han padecido aunque seguramente fueron los mas inocentes. Desde su existencia la función de las

¹ AGUAYO, Sergio. El Éxodo Centro Americano, 5 ª edición, SEP., México, 1985, P. 15

fronteras es dividir, separar. Es el modo en que los estados contemporáneos expresan su identidad y ejercen su soberanía.

El problema se presenta cuando las minorías han quedado atrapadas en el círculo del acuerdo político y su identidad no ha sido tolerada o se les ha obligado a una asimilación para la cual no estaban culturalmente preparadas.

Son pocas la civilizaciones que no tienen en su pasado un periodo histórico de éxodo. Si bien, las conquistas han motivado a muchos de estos movimientos, a veces es la necesidad impuesta por las catástrofes naturales o humanas.

La historia de los pueblos es también la historia de los seres humanos. En todos los tiempos hombres y mujeres adoptaron la terrible decisión de aislarse. Algunos asumieron una conducta pública, una actitud de encontrar el orden establecido que implica el riesgo de la persecución; otros, en cambio, son sólo víctimas pasivas de los hechos de otros, productos de la violencia o la intolerancia que no buscaron y de las cuales no eran culpables.

Pero todos ellos pasaron por el sufrimiento del exilio; todos ellos habrán recordado más de un momento los cielos y el sol de su patria y todos ellos compartieron, en alguna medida, la presencia y los sueños de los países que los acogieron.

Así, los refugiados no son personas sin rostro que mendigan nuestra simpatía, son hombres como cualquiera de nosotros que sin culpa ninguna, la mayoría de las veces, se ha visto atrapada en la desgracia del exilio, son médicos y abogados, profesores y campesinos, camioneros y pescadores, padres e hijos y personalidades como fueron Albert Einstein, Sigmund Freud y su hija, Dante Alighiéri, León Trotski, Rudolf Nureyev , Giuseppe Garibaldi, el expresidente español Felipe

González, la presidenta filipina Corazón Aquino y su esposo Benigno, el presidente portugués Mario Soares, en la doctrina Cristiana, José, María y su hijo Jesús, quién se hace llamar precisamente “Jesús de Nazaret” , por su tierra de asilo y así, cientos mas de personalidades del mundo a lo largo de la historia han vivido, antes o después de su inmortalidad, la tragedia de abandonar su lugar de origen por diversas circunstancias. Y en muchos de estos casos, si el mundo les hubiera dado la espalda nunca hubieran logrado su trascendencia histórica.

1.1.2 EL REFUGIO EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

La convicción de que la Comunidad Internacional que forman los Estados y no los distintos gobiernos ni las organizaciones de beneficencia privada, quien tiene el deber de ofrecer protección a los refugiados y de hallar soluciones a sus problemas, data de la época de la Sociedad Nacional. Si bien las Naciones Unidas han enfrentado la “cuestión de los refugiados” desde el principio de su actividad, y aún antes de su institución formal, la comunidad internacional ya había asumido ésta responsabilidad estrechamente ligada al principio fundamental de la defensa de los derechos humanos, mucho antes, casi a principios del siglo XX comenzó a principios de 1912, con las guerras balcánicas, asumiendo dimensiones mas preocupantes con la revolución rusa y el fracaso de la contra revolución de 1917. En esa época, la asistencia a los refugiados y desplazados estaba en manos de los organismos humanitarios, como la liga de la Sociedad de la Cruz Roja. ⁽²⁾.

La Sociedad de las Naciones, creada en 1919, no había tomado conciencia de las consecuencias, en términos de refugiados, de la Primera Guerra Mundial y no instituyó ningún mecanismo para afrontar el fenómeno. Sólo en agosto de 1921, después de una conferencia sobre ese tema convocada por organizaciones

² Mousalli Michel, Declaraciones Sobre la protección Internacional a los Refugiados, 4ª edición, ACNUR, Madrid, 1984, P. 17.

humanitarias, la Sociedad de las Naciones decidió nombrar un Alto Comisionado para los refugiados. La responsabilidad fue encomendada al Dr. Fridtjof Nansen, científico, valiente explorador de la región del Ártico, diplomático y humanista, representante de Noruega ante la Sociedad de las Naciones quien, desde 1919, habría dirigido en nombre de este organismo la repatriación de prisioneros de guerra. Consideraba que la Sociedad de Naciones proporcionaba una oportunidad única para el establecimiento de la paz y la reconstrucción de una Europa que había quedado devastada por la guerra. Muy sensible las tragedias morales y físicas, causadas por la Primera Guerra Mundial, Nansen siempre luchó en la defensa de la paz y un futuro mejor para la humanidad. Con este espíritu llevo a cabo la primera gran operación humanitaria de la Sociedad de las Naciones, la repatriación de 450,000 prisioneros de guerra provenientes de 26 países, especialmente en Europa Sur-Oriental y de la Ex-Union Soviética³.

Particularmente relevante, fue la acción emprendida por Nansen, a solicitud de la Cruz Roja Internacional, para recaudar fondos en favor de 30 millones de rusos amenazados por muerte de hambre en el terrible invierno de 1921.

A pesar de los prisioneros de guerra y las trágicas consecuencias que había dejado la Primera Guerra Mundial, con un legado de 1.5 millones de refugiados y personas desplazadas, esparcidas por varios países, Nansen desempeñó su función incansable hasta su muerte en 1930, dejando a un lado su trabajo científico que tanto amaba. El Dr. Nansen logró asegurar a los refugiados asistencia y agencias voluntarias, ideando un documento, de parte de algunos gobiernos, identidad especial destinado a quienes no poseyeran ningún otro documento, ya que algunos de los principales problemas que afrontaban los refugiados y desplazados era la

³ Informe del ACNUR, Asamblea General, Documentos Oficiales, 44 Período de Sesiones, Suplemento No. 12, (A-44-12). Naciones Unidas, N.Y., 1989, P. 37.

carencia de documentos de identidad reconocidos internacionalmente, así el nuevo Alto Comisionado introdujo el llamado "Pasaporte Nansen", precursor del actual documento de viaje para los refugiados de la Convención de 1951. Gracias a este pasaporte, que fue reconocido por 52 países, miles de personas pudieron volver a sus hogares, transitar por otros países o asentarse en ellos. El pasaporte representó la primera de una larga serie (que aún perdura) de medidas internacionales a proteger a todos los refugiados del mundo.

En 1922, la guerra librada entre los griegos y los turcos provocó que varios de miles de griegos huyeran de sus hogares a Tarcia Oriental y Asia Menor hacia Grecia. Encargado de buscar una solución a tan difícil problema, Nansen propuso que se efectuara un intercambio de población y así, se ocupó de un millón y medio de personas de origen griego que fueron trasladados desde Asia menor hacia Grecia y de medio millón de turcos a su vez transferidos en sentido inverso; la Sociedad de Naciones, por su parte, indemnizó a ambos grupos para facilitar su reintegración. Tan ambicioso y controvertido plan tardó ocho años en llevarse a cabo. Fridtjof Nasen dirigió también la operación de asistencia a cuarenta mil armenios establecidos en Siria, así como la de búlgaros provenientes de Tarcia⁽⁴⁾.

En 1922, Nansen recibió el Premio Nobel de la paz por su labor a favor de los refugiados y desplazados.

Con el paso de los años, la Sociedad de Naciones creó una serie de organizaciones e instrumentos legales, para hacer frente a las nuevas situaciones planteadas por los refugiados a medidas que estas iban surgiendo. La sociedad definió a los refugiados como grupos específicos de personas cuyo regreso a sus países de origen se consideraba peligroso. La lista de categorías nacionales se

⁴ ACNUR un Instrumento de Paz, 1ª edición, ACNUR, Madrid, 1996, P.12

ampalio progresivamente hasta incluir a sirios, turcos, griegos, armenios, españoles y judíos, austríacos y alemanes, entre otros. A partir del problema planteado por los documentos de identidad y de viaje, con el tiempo las medidas para proteger refugiados se hicieron más globales, hasta llegar a cubrir una amplia gama de cuestiones de vital importancia para su vida cotidiana, tales como la regularización de sus estatuto personal, el acceso al empleo y la protección contra la expulsión.

El primero de enero de 1925, una parte del personal de la Oficina del Alto Comisionado fue transferido a la Organización Nacional del Trabajo (OIT) a fin de asistir más adecuadamente a rusos y armenios en búsqueda de trabajo. Mientras, el propio Alto Comisionado Nansen seguía siendo responsable de los asuntos legales y financieros. En 1929, la OIT, habiendo cumplido su mandato luego de encontrar trabajo para cerca de setenta mil personas, devolvió nuevamente esta responsabilidad al Alto Comisionado⁽⁵⁾. En 1929, la Sociedad de Naciones, intentando dar bases más estables a las actitudes del alto Comisionado, decidió someter el servicio de las oficinas a la autoridad del Secretario General de la Sociedad de Naciones, por un periodo inicial de un año a partir de enero de 1930. Mas tarde se decidió crear una oficina autónoma con un órgano directivo propio: la Oficina Internacional de Nansen para los refugiados.

El 13 de mayo de 1930, Fridtjof Nansen falleció en su casa, situada en las cercanías de Oslo. Su nombre perdura como uno de los grandes innovadores humanitarios del siglo XX. Cuando en 1929, los gobiernos expresaron la opinión de que la asistencia internacional a los refugiados debía cesar, Nansen impuso su punto de vista y decidió quedarse en su puesto con la sola condición de que la ayuda a los refugiados fuese extendida por todo el tiempo necesario para terminarla. Su trayectoria y sus logros representan un vivo recordatorio para la humanidades, deber moral que tiene ésta de proteger y ayudar a los refugiados y a otras personas en

situaciones similares o peores, sin importar la nacionalidad, raza, creencias religiosas u opinión política.

La Oficina Internacional Nansen para los refugiados, comenzó a trabajar en 1931 y en 1938, la Oficina Nansen recibió el premio novel de la paz por su obra de asistencia a los refugiados. En enero de 1938, los refugiados eran cerca de 600,000 y el problema no había sido todavía resuelto. La Sociedad de Naciones decidió que la Oficina Internacional Nansen para los refugiados y el Alto Comisionado para los refugiados en Alemania, creado en febrero de 1936, terminaran su actividad a fin de año, transfiriendo su competencia, a partir del primero de enero de 1939, a un nuevo Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones, con sede en Londres. Contemporáneamente, y a iniciativa del presidente de los Estados Unidos Franklin Roosevelt, treinta y dos gobiernos se reunieron en julio de 1938, para crear un organismo que asegurara la emigración de cuantos quisieran abandonar los territorios ocupados por Alemania. Así, nace el Comité Intergubernamental para los Refugiados, con la participación de treinta y un gobiernos y una Secretaria en Londres⁽⁶⁾.

Durante la Segunda Guerra Mundial y debido su operación en el territorio alemán, el Alto Comisionado redujo notablemente su actividad, en tanto se incrementó el del Comité Intergubernamental, que se extendió a todo aquel que se encontrara obligado a abandonar su propio país por que su vida o su libertad estuvieran en peligro. El 31 de diciembre de 1946 , junto con la Sociedad de las Naciones, se dio por concluido el mandato del Alto Comisionado. La actividad del comité fue asumida, a partir de julio de 1947, por la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), a la cual nos referiremos a continuación.

⁵ ACNUR, Op. Cit, P. 15.

⁶ Martínez Viade Monte, José A., El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados, Botas, México, 1961, P. 172

1.1.3 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (OIR)

Desde 1941, los gobiernos aliados se preocuparon en asistir a las víctimas de los territorios ocupados, comenzando también la reconstrucción de las zonas devastadas por el conflicto. En 1943, cuarenta y cuatro gobiernos firmaban en Washington un acuerdo para constituir un organismo específicamente responsable de tales operaciones, denominado Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y Reconstrucción ⁽⁷⁾, que organizaba la repatriación de todos los que deseaban y podían volver a vivir en su país de origen. Luego de terminar la Segunda Guerra Mundial, este organismo fue llamado a asistir a las autoridades militares para repatriar a más de seis millones de personas.

Cuando en 1945 las Naciones Unidas pasaron a ocupar el lugar de la Sociedad de Naciones, la nueva organización reconoció desde el principio que la tarea de proteger a los refugiados era una cuestión de interés internacional y que, de conformidad con su Carta, la comunidad de Estados debería hacerse responsable colectivamente de quienes huyen de las persecuciones. Por consiguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó al Consejo Económico y Social estudiar la posibilidad de crear una nueva organización internacional para los refugiados. El Consejo recomendó que la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción y el Comité Intergubernamental fueran sustituidos por una agencia especializada no permanente de las Naciones Unidas, responsable por todas las actividades relativas a los refugiados. Así, en febrero de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su primer período de sesiones, adoptó una

⁷ ACNUR un Instrumento de Paz, 1ª edición, ACNUR, Madrid, 1996, P.29.

resolución (A/RES/8,12 febrero 1946) en las que se asentaban las bases de la labor de las Naciones Unidas en favor de los refugiados⁸.

En dicha resolución, la Asamblea General hizo hincapié en que no se debería de obligar a volver a su país a ninguno, refugiado o desplazado que haya expresado objeciones validas para su regreso. Y en diciembre del mismo año, se constituyó un nuevo organismo, la Organización Internacional de Refugiados (OIR), con el mandato de llegar a una rápida, positiva y justa solución de los problemas de los refugiados y de los desplazados conocidos ya por la Sociedad de Naciones.

Desde julio de 1947, la OIR disponía de 5,700 personas y de un órgano directivo compuesto por representantes de gobiernos. Desde un principio, la repatriación fue el principal objetivo de la OIR, pero la instauración de la Guerra Fría inclinó la balanza en favor del reasentamiento de quienes tuvieron “objeciones válidas” para volver a su país. Esas objeciones válidas comprendía la persecución o el miedo a la persecución, por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas. En el curso del mandato de la OIR, que debía de terminar el 30 de junio de 1950 pero que, de hecho, continuo hasta marzo de 1952, asistió a más de un millón setecientas mil personas.

Cuando terminaron sus operaciones de repatriación quedaban todavía algunos miles de refugiados que tenían la posibilidad de ser reasentados en el exterior. A fin de facilitar el movimiento de los emigrantes en Europa, fue creado en 1951 en Bruselas el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), que, en noviembre de 1989, pásara a llamarse Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

⁸ ACNUR; Recopilación de Instrumentos Internacionales Relativos al Asilo y al Refugio, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra 1984, P.118

1.2 A.C.N.U.R: UN ORGANISMO FUNDAMENTAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

1.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Dentro de sus limitaciones, el trabajo realizado por la OIR fue excepcional. Más de un millón de refugiados se reinstalaron en terceros países y aproximadamente 70,000 fueron repatriados. Sin embargo, cerca de 400,000 quedaron en tránsito ante la posibilidad de su reinstalación principalmente debido a la edad o disminuciones físicas.

Los cambios políticos de Europa del Este y la tensión de la llamada Guerra Fría, provocaron oleadas de refugiados. A pesar de la aceptación de algunos Estados, la clara opción de otros temores de los muchos países a exponerse a la invasión de los refugiados, el 3 de diciembre de 1949, la Asamblea general de las Naciones Unidas, decidió designar un Alto Comisionado para los Refugiados a propuesta del Secretario General⁽⁹⁾. Un año después, las Naciones Unidas decidieron la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptada por voto de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950 y se aprobaba el Estatuto bajo el cual trabajaría⁽¹⁰⁾.

En su artículo 1º párrafo primero de dicho Estatuto establece que: “el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, actúa 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 la

⁹ Resolución 319 A.(IV) de la Asamblea General de la ONU del 3 de diciembre de 1949.

¹⁰ Resolución 428 (V) de la Asamblea General de la ONU del 14 de diciembre de 1950.

condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los Gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los Gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales". A partir de este Estatuto, se precisa, en su propio artículo 2º que, "la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente político; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados". Así, el nuevo organismo abrió sus puertas en Ginebra el 1º de enero de 1951, reemplazando la OIR por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A.C.N.U.R.), cuya Oficina comenzó a operar con un mandato por tres años originalmente, tiempo en el que habría de resolverse el problema que representan los refugiados a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. El primer Alto Comisionado de la posguerra fue el holandés Gerrit Jan Van Heuven Goedhart, un abogado dedicado al periodismo, con una vida que en algunos aspectos recordaba los tintes heroicos del propio Nansen, dada su participación en la resistencia.

1.2.2 LAS BASES JURÍDICAS DEL ACNUR

El documento que dio vida al ACNUR, en más de un sentido a su acta de fundación, es el Mandato para los refugiados por el cual este Organismo recibe una instrucción precisa de la Asamblea General de proporcionar a los refugiados "protección internacional... y buscar las soluciones permanentes... ayudando a los gobiernos y ... a las organizaciones privadas a facilitar la reparación voluntaria de los refugiados o su asimilación en las nuevas comunidades nacionales". Este documento, no obstante algún desajuste por el paso del tiempo, mantiene aún hoy vigencia y de hecho opera como base legal en el caso de activar el interés en países que no hayan ratificado la Convención o que lo hayan hecho bajo reservas, para que lo hagan .

El propio Estatuto preveía la elaboración de una Convención Internacional relativa a la protección de los refugiados. En efecto, a fines de 1950 ya se estaba redactando el borrador de la Convención, relativo al Estatuto de los Refugiados que quedaría lista pocos meses más tarde, con precisión, dicha Convención fue adoptada por una conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954, conocida universalmente como la Convención de 1951. Posteriormente, con el paso del tiempo aparecieron nuevas situaciones de refugio, lo que hizo que las disposiciones de la Convención de 1951 pasaran a ser aplicadas a esos nuevos refugiados.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, como los problemas de los refugiados no habían sido resueltos, se dejó sentir la necesidad de un nuevo instrumento internacional que diferenciara la condición jurídica de los refugiados, en vez del acuerdo adoptado con respecto a determinadas situaciones de refugiados, se requería un instrumento que incluyera una definición general de quienes habían de ser considerados refugiados. Por consiguiente, fue elaborado un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que se adaptará a las nuevas situaciones de refugio, después de ser examinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quedó firmado el 31 de enero de 1967 en la ciudad de Nueva York quedando abierto a toda adhesión y entro en vigor el 4 de octubre del mismo año⁽¹¹⁾.

Quizá por cierta ingenuidad, quizá también porque aún los Estados no estaban preparados para una comprensión del problema de los refugiados, el mandato del ACNUR se otorgó inicialmente sólo por tres años, bajo la disposición de este breve plazo se encontraría solución definitiva. En 1954 era evidente que su término debía ser ampliado. El mandato del Alto Comisionado se renovó por cinco años más

y a partir de entonces extensiones sucesivas, siempre de cinco años, han sido acordadas. Hoy, a más de cuarenta y cinco años de su creación, el ACNUR no tiene todavía un Mandato permanente, quizá por que la humanidad no ha querido formalmente renunciar a la esperanza de que algún día el problema del refugio desaparezca.

Las situaciones de conflicto que afloraron ya en la década de los cincuentas (la crisis en Hungría, la guerra de Argelia, los cambios políticos de China)¹² demostraron que el joven organismo debía atender situaciones similares pero nuevas y no solamente reducirse a aquellas por las que se había creado. La Asamblea General, sobre la base del Mandato, confió al ACNUR el manejo de estas nuevas situaciones aunque su sostén jurídico, como dijimos, se concibió varios años más tarde con la creación del Protocolo, sobre el Estatuto de los Refugiados.

El propósito principal del Protocolo es abolir la limitación temporal existente en la Convención. Era ya más que evidente entonces que, como el propio documento lo cita en sus considerando, habían surgido “nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada” y que por ello era conveniente que gozaran de igual estado todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención independientemente de la fecha límite del 1º de enero de 1951, situación que analizaremos más adelante con todo detalle al abordar las diversas definiciones de refugiados que se han dado en diversos instrumentos a lo largo del tiempo.

La Convención sobre el Estatuto del Refugiado es un tratado jurídicamente vinculante y la piedra angular del derecho internacional en materia de refugiados. Contiene una definición genérica del término “refugiado” que ya no lo asocia con grupos nacionales específicos; “refugiados es toda persona que, debido a fundados

¹¹ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, 1ª edición, ACNUR División de la Protección Internacional, Ginebra, Enero 1992, P.148

¹² ACNUR, Un Instrumento de Paz, Oficina del ACNUR, Madrid, Agosto de 1996, P. 27.

temores de ser perseguida por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad, no puede o no quiere acogerse a la protección del tal país, y a causa de dichos temores, no quiere regresar a él”.

La convención establece una normatividad para el tránsito de los refugiados en la que se incluyen aspectos como su condición jurídica, empleo y bienestar. La gran diferencia aplicable a la convención del 51 fue la limitación de carácter temporal que se imponía, es decir que eran refugiados como consecuencia de hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, además de que los Estados firmantes tenían la opción de limitar su aplicación geográfica a Europa, todas estas cuestiones se debieron a la serie de motivos explicados ya cuando tratamos y analizamos la concepción de los refugiados en la misma Convención. Afortunadamente, con la adaptación del protocolo de 1967 se suprimió el plazo límite establecido, haciendo de la Convención un instrumento auténticamente internacional.

El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo 2º del protocolo de 1967⁽¹³⁾ enuncia la obligación de los contratantes de cooperar con la oficina del ACNUR en el ejercicio de sus funciones y, en especial, de ayudarlo en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos. Así pues, todas las personas que respondan a los criterios de los diversos instrumentos internacionales en materia de refugiados, reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el ACNUR, independientemente de que se encuentren o no en su país de acogida este le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos.

¹³ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos, 1ª edición, ACNUR División de la Protección Internacional, Ginebra, Enero 1992, P.P. 148-117

Tales refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones del ACNUR, suelen denominarse refugiados amparados por el mandato del ACNUR.

Por lo tanto, una persona puede ser, al mismo tiempo, refugiado amparado por el Mandato del ACNUR y refugiado por el mandato de la Convención de 1951 o por el Protocolo de 1967. Esa persona, sin embargo, puede encontrarse en un país que no este obligado por ninguno de esos instrumentos o puede quedar excluida del reconocimiento como “refugiado amparado por la Convención” por aplicación de la fecha limite o de la limitación geográfica. En estos casos. Esa persona seguirá reuniendo las condiciones necesarias para recibir protección del Alto Comisionado.

El Estatuto por el que se crea el ACNUR deja bien sentado que la labor de el ACNUR es humanitaria y totalmente apolítica. En él se responsabiliza al ACNUR de dos funciones principales y estrechamente relacionadas: protege a los refugiados y promover soluciones duraderas a sus problemas⁽¹⁴⁾. El ACNUR tiene competencia para ayudar a toda persona que según su Estatuto, se encuentre dentro de la situación prevista en el mismo. Aunque conforme a la multicitada definición proporcionada por el Estatuto del ACNUR, se insista en la “persecución individual”, sigue siendo el eje del mandato del ACNUR y poco a poco se han introducido otros criterios para adaptarse al carácter cambiante de los movimientos de refugiados en las ultimas décadas.

1.2.3 FUNCIONES DEL ACNUR EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS

Hoy en día, el ACNUR otorga protección y asistencia a grupos de refugiados que huyen de un conjunto de persecuciones, conflictos y violaciones generalizadas de los Derechos Humanos. En tales circunstancias, el ACNUR suele basar sus

intervenciones en una evaluación general de la situación en el país que genera refugiados, más que en el examen de cada persona que solicita el Estatuto de refugiado.

Cuando se creó el ACNUR, se consideraba que los aspectos materiales de la asistencia a los refugiados eran responsabilidad de los gobiernos que les había otorgando asilo. Ahora bien, como últimamente muchos de los grandes desplazamientos de refugiados que se registran en el mundo se han producido en los países menos desarrollados, el ACNUR ha asumido la función de coordinar la asistencia material a los refugiados, los repatriados y, en determinados casos, los desplazados. Y aunque no se menciona en el Estatuto, esta se ha convertido en una de sus principales funciones, junto con la protección y la búsqueda de soluciones.

Al principio, el mandato del ACNUR se limita a las personas que estaban fuera de su país de origen. Sin embargo, con el tiempo, como parte del deber de garantizar el mantenimiento de los grandes programas de repatriación voluntaria, la oficina a pasado a ayudar y proteger a los repatriados en sus países de origen.

Además, en los últimos años, la Asamblea General y el Secretariado General han recurrido cada vez más al ACNUR para proteger o ayudar a grupos de desplazados internos, que si bien no han cruzado una frontera internacional, si tienen una situación dentro de su país de origen análoga a la del refugiado. Así mismo se ha pedido al ACNUR a título especial, que se ocupe de aquellos a los que general mente se denominan “personas de las que hay que ocuparse”, es decir los que, al igual que los desplazados internos, no están cubiertos por las Convención de 1951 ni por la definiciones regionales mas amplias del término refugiado⁽¹⁵⁾.

¹⁴ ACNUR, Op.cit. Disposiciones Generales, Párrafo Primero , P.111 Preámbulo, P.118.

¹⁵ Idem, P. 112.

Cuando se produce una afluencia masiva de refugiados, es fundamental que el ACNUR tenga la suficiente capacidad para hacerle frente, con rapidez pese a las dificultades de la situación.

La gente abandona sus hogares con pocos o ningún sustento. Así pues, debe proporcionar alimento, agua, medios de saneamiento, alojamiento, y asistencia medica, a menudo en lugares inaccesibles y en circunstancias sumamente difíciles. A fin de responder con eficacia a las situaciones de emergencia, el ACNUR ha establecido una red de equipos de emergencia y ha tomado decisiones para constituir reservas de socorro dispuestas y almacenadas para casos de emergencia. Con el fin de disponer incluso de una mayor flexibilidad, se llegó a acuerdos al termino con los Consejos de Refugiados de Dinamarca y Noruega y con voluntarios de las Naciones Unidas para un rápido despliegue de personal en operaciones de emergencia en cualquier parte del mundo.

Por tanto, en resumen, con el fin de promover y salva guardar los derechos de los refugiados, el ACNUR trata en particular de:

- Incitar a los gobiernos a que suscriban las convenciones y los acuerdos internacionales y regionales relativos a los refugiados, repatriados y desplazados, y que se cercioren de que las normas que formulen se apliquen efectivamente;

- Promover la concepción de asilo a los refugiados, garantizándoles la seguridad y asegurándoles que no se les obligará a volver a un país donde tengan fundados temores de ser perseguidos o sufrir otro daño grave;

- Garantizar que las solicitudes de asilo se examinan correctamente y que las personas en busca de asilo, mientras se examinan sus solicitudes, quedan protegidos

contra la devolución forzosa a un país donde su libertad y su vida puedan estar amenazadas;

-Garantizar que los refugiados reciban un trato conforme a las normas internacionales reconocidas y gocen de una condición jurídica adecuada que abarque, si es posible, los mismos derechos económicos y sociales que los nacionales del país en donde se les haya concedido el asilo;

-Ayudar a los refugiados a que dejen de ser refugiados, ya sea mediante la repatriación voluntaria a su país de origen o, si ello no es posible, mediante la admisión de la nacionalidad del país de residencia;

-Facilitar, en estrecha consulta con los gobiernos interesados, la reintegración de los refugiados que regresen a su país de origen y supervisar la amnistía, garantías y seguridad que han permitir el retorno;

-Promover la seguridad física de los refugiados, solicitantes de asilo y repatriados, particularmente en lo relativo a ataques militares y otros actos de violencia; y

-Promover el reagrupamiento de las familias de los refugiados, entre otros que veremos y ratificaremos a lo largo del desarrollo de la presente investigación.

1.2.4 CONSTITUCIÓN DEL ACNUR

Ahora bien, cabe mencionar que quien gobierna directamente al ACNUR es su Comité Ejecutivo (EXCOM), que es algo parecido a un parlamento nacional. Está constituido por las representaciones de los Estados particularmente preocupados por la causa de los refugiados, elegidos por el Consejo Económico y Social. En la actualidad, hay 50 Estados miembros del EXCOM. El comité se reúne anualmente

en la sede del ACNUR en Ginebra. Representantes de Estado, no miembros y organizaciones intergubernamentales participaban como observadores. El Comité Ejecutivo ejerce las siguientes funciones: Las directivas políticas sobre las actividades del ACNUR; aprueba el programa anual y el presupuesto correspondiente; aprueba la ejecución y presupuesto por parte de la Asamblea General; estudia las cuestiones financieras, opera como órgano constitutivo y; da ocasión al dialogo entre los países miembros ⁽¹⁶⁾.

El presente Mandato del ACNUR comenzó el 1º de enero de 1994 y concluirá el 31 de diciembre de 1998, como ya señalamos, inicialmente fue instituido con una duración temporal de tres años, a partir de 1951, con la esperanza de resolver en ese término los problemas de los refugiados. Sin embargo, ya al término del primer Mandato se hizo necesario una primera renovación por cinco años. Desde entonces la Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha siempre prorrogado por periodos sucesivos de cinco años.

El Alto Comisionado tiene bajo control una estructura dinámica y eficiente que asegure su representación en 120 países de mundo. El ACNUR siempre ha adaptado su Sede Oficial a los continuos cambios en la situación de los refugiados. Las delegaciones en el terreno, así como el número y la localización del personal, han estado siempre sujetos a una cuidadosa revisión a fin de enfrentar un problema que, como el de los refugiados, requiere rápidas y eficientes soluciones. Para lograrlo, es esencial la movilidad de los recursos humanos, combinada con la capacidad para conducir una emergencia coordinando la asistencia internacional. En principio, diremos que el Primer Alto Comisionado es elegido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propuesta del Secretario General. El primero fue un Irlandés: Gerrit Jan Van Heuven Goedhart (1950-1956), después vinieron el suizo

¹⁶ "ACNUR un Instrumento de Paz", Publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (INSERSO) y por el Comité Español del ACNUR, Madrid agosto de 1996. P.

August R. Lindt (1956-1960), el también suizo Felix Schnyder (1960-1965), el iraní Sadruddin Agalkhan (1965-1977), el danés Poul Hartlina(1978-1985), el suizo Jean Pierre Hocké(1986-1989), el noruego Thorvald Stoltenberg(1990) y en la actualidad, esta función tan importante y delicada es confiada a la señora Sadako Ogata, de nacionalidad japonesa y que fue elegida por aclamación en diciembre de 1990⁽¹⁷⁾.

El ACNUR se conforma de la presencia de mas de 5000 miembros del personal, repartido por 258 oficinas en 120 países, todos bajo la dirección de Sra. Sadako Ogata actual Alta Comisionada para los Refugiados desde la sede de este organismo en la ciudad de Ginebra en el país de Suiza. Aproximadamente de los 5000 miembros pertenecientes al ACNUR, unos 950 de esos miembros trabajan directamente en el lugar de su sede⁽¹⁸⁾. Sus tareas varían desde todas las funciones básicas que se requieren para el funcionamiento de cualquier gran empresa, hasta conocimiento altamente especializados de los planificadores de campos, epidemiología, ingenieros, hidrólogos y nutricionistas. Entre estos se incluyen: abogados y especialistas en legislación sobre refugiados; personal médico; encargado de reasentar; contabilidad y finanzas; recaudación de fondos; personal; telecomunicaciones e informática; estadística y documentalistas; viajes y visados, logística, transportes y compras; coordinadores de ayuda alimentaria; especialistas en medio ambiente y en mujeres y niños refugiados; programas y presupuestos; seguridad en el terreno; coordinadores de programas de información pública; equipos de respuesta a emergencias; especialistas en distribución y personal de oficina adscritos a las actividades del ACNUR en cada región del mundo.

¹⁷ Idem. P.88.

¹⁸ Refugiados, El Mundo del ACNUR, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR, Financiada por el Gobierno Español Atraves del INSERSO, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, No 92, España Marzo de 1996, P.19

Pese a la cantidad de papeleo que maneja el ACNUR y sus días están repletos de reuniones, informes y llamadas telefónicas, gracias al acercamiento que me ha permitido la presente investigación, pude percatarme que su función rompe con el estereotipo de la “clásica” actividad burocrática, ya que debido a la actividad, que responde a sus fines de creación, el personal del ACNUR, en su mayoría, se desempeña en el terreno con gran experiencia. Además la estancia del personal que labora directamente en la sede, no dura más de cuatro años, que es cuando deben “rotar” una vez más a un puesto en el terreno⁽¹⁹⁾.

Lo mismo se podía decir de la Sra. Ogata que, gracias a algunas entrevistas que tuve la oportunidad de leer en las revistas publicadas por la misma organización, prefiere desviar cualquier halago sobre su liderazgo a los miles de miembros del personal que sirven en muchos de los lugares remotos y peligrosos del mundo, y a resaltar la humana labor de estos:

“A menudo me preguntan como puedo soportar el enorme sufrimiento humano con que tenemos que enfrentarnos..., por supuesto que es deprimente, pero los que de verdad lo afrontan cara a cara y los que merecen el mayor reconocimiento son aquellas personas que están ahí sobre el terreno haciendo lo que pueden por ayudar a los refugiados, la suya no es una vida fácil. No me preocupo por mi sino por ellos”⁽²⁰⁾. La respuesta de la Sra. Sadako Ogata, antigua diplomática y catedrática japonesa, refleja la filosofía de una organización que debe de ser compasiva y orientada a los refugiados al tiempo que se enfrentan a la fría y dura realidad de la guerra, del desplazamiento masivo, la “limpieza étnica”, las fronteras cerradas, xenofobia y la disminución de los recursos.

¹⁹ Idem, P. 19-20

²⁰ Ibidem, P. 20

1.2.5 EL ACNUR EN COORDINACIÓN CON OTROS ORGANISMOS EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS.

Desde un principio, el ACNUR se ha esforzado en realizar su labor conjuntamente con otros miembros de la Comunidad Internacional. A medida que sus actividades han ido aumentando y se han diversificado, las relaciones del ACNUR con otros órganos y organismos del sistema de la Naciones Unidas, con organizaciones intergubernamentales y con organizaciones no gubernamentales han cobrado una importancia creciente.

En el marco de las Naciones Unidas, uno de los más estrechos colaboradores de la agencia es el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que proporciona alimentos y productos básicos a los refugiados, en espera de que estos esten en condiciones de obtener sus propias cosechas o conseguir la autosuficiencia gracias a otras actividades. Entre otros socios colaboradores están el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por cuanto al bienestar de la población infantil refugiada, los que son los más vulnerables junto con las mujeres y los ancianos y que gracias a esta organización y a través de ella reciben la asistencia necesaria para sobrevivir en tan difícil condición; la Organización Mundial de la Salud (OMS) la que proporciona e imparte medidas sanitarias y de salud muy necesarias en vista de las condiciones de marginación en que se encuentran los campamentos; la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) la que brinda asistencia en asuntos de producción de alimentos mediante técnicas de cultivo principalmente, aprovechando así, los productos que les brinda la propia tierra; la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través de la cual los refugiados se ven beneficiados con diversos programas para la educación, implementados en múltiples campamentos en que se encuentran y sin descuidar así, este importante aspecto de sus vidas en la adaptación social; la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto de la formación y capacitación profesional, los que

igualmente contribuyen a una pronta adaptación por cuanto a una autosuficiencia económica; el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con una gran labor en aquellas regiones que puedan mejorar mejores sus condiciones actuales de vida a futuro; el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) creado en 1992 con el fin de reforzar más las respuestas de emergencia con el mandato de coordinar las respuestas de las organizaciones en situaciones complejas de emergencia humanística; el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) quien junto con el ACNUR y el Banco Mundial, han aunado sus fuerzas para planificar, financiar y realizar proyectos que fomenten la autosuficiencia y que comprenden actividades agrícolas y programas destinados a brindar posibilidades de empleo a los refugiados en los países de asilo; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNUDO) la que proporciona becas que facilitan el desarrollo laboral de los refugiados; con el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (CDSAH); el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (INUDS); la Organización Marítima Internacional (OMI) y la organización Meteorológica Mundial (OMM) principalmente⁽²¹⁾.

El cuanto el marco de las organizaciones intergubernamental, el ACNUR colabora estrechamente en pro de lo refugiados con la Convención Europea (CE) en su muy significativa Contribución en dinero efectivo y en especie, además de su contribución en la emisión y aplicación de instrumentos jurídicos en favor de los refugiados; la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en donde la desintegración de la Unión Soviética ha causado los movimientos mas importantes y complejos que el mundo haya conocido desde la Segunda Guerra Mundial por lo que su ayuda en múltiples áreas es fundamental para afrontar el gran problema que los movimientos individuales han significado en dicha región; el Comité Intergubernamental e Internacional para las Migraciones (OIM) fundamentalmente

²¹ Albert Colliart, Claude. Instituciones de Relaciones Internacionales, FCE, México 1987, P. 118.

en la ayuda que presta a través de la organización de los transportes empleados para los refugiados; el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz roja y la Liga de Sociedad de la Cruz Roja cuya ayuda es de las mas importantes junto con la del ACNUR para brindar apoyo y asistencia puramente humanitaria a los refugiados de todo el mundo ya sea coordinado o proporcionado directamente los servicios o recursos con que se cuenta para hacer frente al problema; la Organización de la Unidad Africana (OUA) de significativa importancia en la búsqueda, junto con ACNUR, de soluciones y ayuda humanitaria que disminuya o por lo menos frene a la crisis de refugiados que afronta ese continente desde hace ya muchos años; la Organización de Estados Americanos (OEA) igualmente en gran coordinación con el ACNUR en pro de los derechos de los refugiados centroamericanos principalmente, los que buscan en México y en los Estados Unidos, preferentemente, un refugio ante los frecuentes conflictos armados que amenazan sus vidas en sus países de origen⁽²²⁾.

Por ultimo, el ACNUR coopera cada vez más con las organizaciones no gubernamentales, que prestan sus servicios abnegados y constantes a la causa de los refugiados del mundo. Esta organizaciones no sólo proporcionan una importante ayuda valiéndose de sus recursos sino que actuan también en estrecha colaboración con el ACNUR en la ejecución de proyectos concretos. También realizan una importante labor en defensa de la causa de los refugiados.

Desde su creación en 1951, el ACNUR ha colaborado con diversas Organismos No Gubernamentales (ONGs) en todos sus sectores de actividades (Mas de 200 ONGs cooperan con los programas de ayuda humanitaria y asistencia legal del ACNUR). En total, el ACNUR mantiene contactos con cerca de 1,000 ONGs comprometidas con refugiados de una u otra forma. En 1993, la Medalla Nansen,

²² MOUSALLI, Michel, Declaraciones Sobre la Protección Internacional a los Refugiados, ACNUR, Madrid 1984, P.14

destinada a premiar un servicio excepcional a la causa de los refugiados, refrendo la valiosa colaboración de una ONGs y fue otorgada a: Medisin sans Frontieres. Además, en cuanto a la ayuda financiera que brindan al ACNUR, las ONGs representan una de las principales fuentes de ingresos. Las ONGs constituyen, además, con el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) en Ginebra Suiza, la sede del ACNUR⁽²³⁾.

Así, hoy más que nunca, para corregir y prevenir con éxito los problemas de los refugiados, se requiere la coordinación eficaz de todas las partes interesadas en este fenómeno social a nivel mundial en todos los niveles: gubernamental, intergubernamental y no gubernamental, con la auto-reposabilidad de coordinar y atender una operación determinada.

1.3 ¿QUIEN ES REFUGIADO?

1.3.1 LAS DEFINICIONES QUE DE REFUGIADO HACEN LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN A LOS MISMOS

El Estatuto del ACNUR y luego la Convención de 1951 propone una rica y precisa definición de refugiados hoy en día "clásica" de la jurisprudencia internacional.

Según ella, para ser refugiado se requiere tener un fundado temor de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. Debe encontrarse fuera de su país y no poder o no querer valerse de la protección de su país de origen, o, en caso de tratarse de un apátrida,

²³ ONU, Informe del ACNUR, Asamblea General Documentos Oficiales, 44 Período de Sesiones, Suplemento No 12, Naciones Unidas N.Y. 1989, P. 47.

encontrarse fuera del país donde tuviera antes su residencia habitual y no poder, o no querer regresar a él. En estos términos, la Convención ha resuelto impecablemente el concepto de refugiados. El temor no puede ser fantasioso, debe corresponder a un fundamento razonable; las causas no son las propias de un delito común o de un deseo social de emigrar, se encuentran enunciadas con precisión; la imposibilidad de retorno puede ser objetiva (“no poder”) o subjetiva (“no querer”); para valerse de la protección, la persona que ha solicitado debe encontrarse fuera del país de origen o del país donde tuvo su última residencia.

Sobre la base de esta definición, el ACNUR y los tribunales de los Estados Miembros han desarrollado una larga experiencia y han diseñado una jurisprudencia que ha ido delineando los términos, reajustados a un sin número de circunstancias en que un ser humano se encuentra necesitado de protección ante la falta de seguridad de su país de origen. La determinación individual de la condición de refugiado es una de las más arduas tareas de los Estados Miembros y del propio ACNUR. No obstante su grandiosidad, esta definición no ha podido cubrir todas las circunstancias de refugio. En primer lugar tropieza con la inmensa tarea de la determinación individual, responsabilidad muy pesada si se pretende ejercerla apropiadamente. Pues, por mejor definición que se formule: ¿como aplicarla caso por caso, frente a masivas solicitudes de refugio? ¿como aplicarla ante todos los sentidos que esconde el “no pueda” o “no quiera” retornar a su país.

Así, la definición de refugiado comprendida en el Estatuto del ACNUR y que a la letra dice en su Capítulo 11, Artículo 6º, párrafo segundo: “cualquier persona que, que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad o si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, y no pueda a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera

conveniencia personal, no quiera regresar a él²⁴). Por principio destacan cuatro elementos: 1º la persona se encuentra fuera de su país de origen; 2º no puede o no quiere acogerse al gobierno de ese país; 3º no puede o no quiere hacerlo debido a fundados temores de ser perseguido; 4º el temor a ser perseguido se basa en razones de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas. Para facilitar su interpretación práctica, en el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, publicado por el ACNUR en 1988, se establecen precisamente los criterios que el ACNUR sigue para considerar si una persona reúne las características preestablecidas para contar con la calidad de refugiados. Así, para contar con un instrumento internacional con fuerza jurídica a la par de la creación del ACNUR se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954 (a enero de 1995, 124 países habrían ratificado esta Convención)²⁵. En dicha Convención la definición de refugiado es muy parecida pero no idéntica a la enunciada en el Estatuto del ACNUR, a la que se agrega: “el temor a ser perseguido por pertenencia a un grupo social determinado”.

Claramente, la definición de la convención se redactó en el contexto europeo de las dos primeras guerras mundiales. En la definición de refugiado propiciada por la convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, también llamada convención de Ginebra de 1951, cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) La limitación temporal (acontecimiento ocurrido antes del 1º de enero de 1951).
- b) La causa de la migración debe centrarse en los temores fundados.

²⁴ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, ACNUR División de la Protección Internacional, Ginebra 1992, P. 102

²⁵ ACNUR, Documento de Información, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, México 1995, P.7.

- c) Los motivos de persecución no se restringen al carácter político sino también pueden ser raciales, religiosos o derivados de la nacionalidad o pertenencia a un grupo social determinado.
- d) El emigrante debe encontrarse fuera del país, lo cual permite distinguirlo del asilo diplomático.
- e) A causa de los temores fundados, no quiere buscar protección de su Estado y debe solicitarla a otro

1.3.2 ANALISIS DE LOS ELEMENTOS CONTENIDOS EN LAS DEFINICIONES DADAS

Ahora, un análisis de la terminología empleada para determinar la calidad de refugiado, de acuerdo con la definición dada por la Convención de 1951:

“Acontecimientos ocurridos antes de enero de 1951”. El origen de la fecha límite de 1951 obedecía al deseo de los Estados, en el momento de adoptarse la Convención, de limitar sus obligaciones a las situaciones de refugio que existían o a las que pudieran surgir posteriormente como consecuencia de acontecimientos ya ocurridos. A raíz del Protocolo de 1967, esa fecha ha perdido gran parte de su significación práctica, por consiguiente la interpretación del término “acontecimiento” sólo interesa al reducido número de Estados, partes en la Convención de 1951 que no lo son también del Protocolo de 1967. 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 muy profundos y los programas de persecución que son consecuencia de cambios anteriores”. La fecha límite se refiere a los “acontecimientos” a raíz de los cuales una persona se convierte en refugiado y no a la fecha en que esa persona adquiere tal calidad ni a la fecha en que salió de su país. Un refugiado pudo 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 expresión “fundados temores de ser perseguida” 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. Por consiguiente, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más que un juicio sobre la situación imperante en su país de origen. Al elemento de temor se añade el calificativo de “fundado”, ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su calidad de refugiado, sino que además ese ánimo debe estar basado en una situación objetiva. Por consiguiente la expresión “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y uno objetivo y, al terminar, si existen temores fundados, debe tomarse en consideración ambos elementos. Cabe mencionar que de no ser en caso extraordinario, una persona no abandona normalmente su hogar y su país sin alguna razón imperante que la obligue a ello. Quedan excluidas las personas víctimas de hambre o de desastres naturales, a no ser que además tengan temores de ser perseguidas por las razones señaladas. En la evaluación del elemento subjetivo es indispensable la apreciación de la persona del solicitante, ya que sus reacciones psicológicas pueden contener motivos políticos o religiosos tan arraigados que el prescindir de ellos harían su vida intolerable, mientras otras pueden tener motivos no tan firmes. Una persona puede tomar impulsivamente la decisión de escapar, mientras que otra puede planear su partida con todo cuidado⁽²⁶⁾.

²⁶ Casalet Ravena, Comali, Jornada Internacional Consecuencias Psicosociales de la Migración y el Exilio, UAM, México 1989, P.116

Además de las anteriores condiciones en los motivos que puedan tener las personas, será necesario tener en cuenta los antecedentes personales y familiares del solicitante, su pertenencia a determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales; en otras palabras: todo lo que sirva para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor. El temor debe de ser razonable. Sin embargo, el temor exagerado puede ser fundado si, a la luz de todas las circunstancias del caso, ese estado de animo puede considerarse justificado.

Por lo que respecta al elemento objetivo, es necesario las declaraciones del solicitante. El conocimiento de la situación en el país de origen del solicitante, aunque no sea un objetivo primordial, es un elemento importante para evaluar el grado de credibilidad de esa persona. En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrarse, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición que, por esa misma razones, le resultaría intolerante en caso de que regresara a él.

Estas condiciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante ocurridas, por ejemplo, a sus amigos, parientes o a otros miembros del mismo grupo racial o socialmente ser indicador suficiente de que los temores de convertirse también, tarde o temprano, en víctima de persecuciones son fundados. Todos esos factores, por ejemplo, carácter de la persona, sus antecedentes, su influencia, su situación económica o su franqueza, pueden llevar a a conclusión de que sus temores de ser perseguida son fundados. Cabe mencionar que la mera posesión de un pasaporte nacional valido, no es obstáculo para obtener el estatuto de refugiados, ya que ello no implica que las autoridades que lo expidieron no tienen la intención de perseguir al titular, aunque

esto pudiera ser cierto en algunos casos⁽²⁷⁾. Muchas personas han salido legalmente de su país siendo el único medio de huida sin haber manifestado nunca sus opiniones políticas, que de haber sido conocidas las hubiesen colocado en una situación comprometida y peligrosa con las autoridades de su país. Por tanto, la posesión del pasaporte no siempre puede considerarse como prueba de lealtad del tribunal ni como indicio de una falta de temor. Una vez reconocido como tal, un refugiado no conserva normalmente su pasaporte nacional, salvo en casos excepcionales en que puede conservar su pasaporte nacional o recibir uno nuevo expedido por las autoridades de su país de origen en virtud de acuerdo especiales, cuando no signifique que el titular del pasaporte nacional es libre de regresar a su país de origen sin autorización previa, puede ser compatible con el Estatuto de refugiado⁽²⁸⁾.

Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso en particular, se han dado 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 ese género suele ser extremadamente urgente prestar asistencia y, por razones prácticas, pueden resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada uno de ellos. Pero, salvo éste caso en particular, toda persona que solicite el Estatuto de refugiado debe normalmente justificar por que teme personalmente ser perseguido.

Cabe mencionar que una persona, generalmente, tiene temores fundados de ser perseguida si ya ha sido víctima de persecución por una de las razones enumeradas en la Convención de 1951. Sin embargo, el término "temor" no se

²⁷ Bravo, Caro, Rodolfo, Guía del Extranjero, 14ª edición, Porrúa S.A., México 1987, P.98.

²⁸ Op. Cit. P. 98

refiere sólo a las personas que ya han sido perseguidas, sino también a las que desean evitar una situación que constituye un riesgo de persecución. Las expresiones “temor de ser perseguido” y “persecución” suelen ser ajenas al vocabulario de refugiado. Un refugiado, en realidad, raramente expresará sus “temor de ser perseguido” en esos términos, aunque este implícito en su relato.

Además, puede ocurrir que, por motivos psicológicos, no pueda definir sus experiencias y situaciones en términos jurídicos. El término “persecución” no ha logrado ser definido de manera universalmente aceptada, sin embargo, del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o libertad de una persona por motivos de raza, religión o nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas es siempre “persecución”. También se entenderá por persecuciones otras violaciones graves de los derechos por las mismas razones. Al igual que en el “temor”, la persecución dependerá de elementos subjetivos y objetivos en las circunstancias particulares de los solicitantes de refugio en el contexto geográfico, histórico y etnológico de que se trate. La persecución suele ser resultado de la actualización 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. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. El comportamiento gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población pueden equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si estas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlos.

Ahora bien, la discriminación, existe en muchas sociedades en mayor o menor medida, como diferencias de tratos en los distintos grupos. Así la discriminación puede generar persecución, ya sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; motivos que

analizaremos de manera general: Es indiferente que la persecución se produzca por uno o varios de esos motivos. A menudo sucede que el propio solicitante ignore los motivos de la persecución de que teme ser víctima. No está obligado, sin embargo, al analizar su situación hasta el punto de poder especificar detalladamente esos motivos. Incumbe al investigador ádscribo a el ACNUR averiguar el o los motivos de la persecución temida y decidir si se reúnen los requisitos exigidos al respecto por la definición de la Convención de 1951⁽²⁹⁾. Por lo general varios de estos motivos se presentarán combinados en una persona, por ejemplo, en el caso de un oponente político que pertenece a un grupo nacional o religioso, o a uno y a otro a la vez, y la combinación de tales motivos en su persona puede ser suficiente para fundamentar sus temores en un momento dado.

“Raza”. En el presente, el concepto de raza debe entenderse en su sentido mas amplio, que abarca todo los grupos étnicos habitualmente denominados raza.

La discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones mas condenadas en los derechos humanos. Por consiguiente, la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución. 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 circunstancias especiales que, por sí mismas sean causa suficiente para temer la persecución.

“Religión”. La declaración universal de derechos humanos y los pactos internacionales de derechos humanos proclaman el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que incluye la libertad

²⁹ Mousalli, Michel, Declaraciones Sobre la Protección Internacional a los Refugiados, ACNUR, Madrid 1984, P.14

de cambiar la religión y la libertad de manifestar su religión, tanto en público como en privado, para la enseñanza, la práctica de culto y la observancia.

La persecución por motivos religiosos puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, de culto privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a la persona debido a 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 basta para justificar la solicitud de la condición de refugiado. Sin embargo, al igual que en la discriminación racial, ciertas circunstancias especiales en la pertenencia a un grupo religioso, pueden ser razón suficiente para justificar la solicitud de refugio.

“Nacionalidad”. El término nacionalidad no debe entenderse sólo como ciudadanía, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y, a veces, puede coincidir con el concepto de raza. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos de una minoría nacional (étnica, lingüística)³⁰ y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría, puede por esa razón 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, también situaciones de persecución o peligro de persecución.

“Pertenencia a determinado grupo social”. Suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condiciones sociales similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por ese motivo, puede muchas veces conducir a ser perseguida por otros motivos.

³⁰ Bravo Caro, Rodolfo, Guía del Extranjero, 14ª edición, Porrúa S.A., México 1987, P.125.

La pertenencia a un determinado grupo social puede ser la causa fundamental de persecución por que no se confía en la lealtad del grupo o por que se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo como tal, son un obstáculo a la política del país de que se trate.

Al igual que los motivos de persecución anteriores, generalmente el mero hecho de pertenecer a un grupo social no será suficiente para justificar la solicitud de refugiado, salvo en circunstancias especiales, la mera pertenencia a un determinado grupo social, puede ser causa suficiente para temer la persecución.

“Opiniones políticas”. El hecho de sostener opiniones políticas diferentes de los poderes públicos (derecha e Izquierda) no justifica, en sí mismo, la reclamación de la condición de refugiado y el solicitante debe demostrar que abriga fundados temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. Esto supone que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las demás autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También supone que las autoridades tengan noticias de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante. Las opiniones políticas de un reportero o escritor pueden ser más evidentes que las de una persona que se halla en una posición menos expuesta.

Tal vez no sea posible en todos los casos establecer un nexo casual entre la opinión expresada y las consecuencias que sufre o teme el solicitante. Por consiguiente, será necesario determinar las opiniones políticas del solicitante, que son la causa fundamental de su comportamiento, y si han dado lugar o puedan dar lugar a la persecución de que, según alega, es víctima. El solicitante que alega el ser perseguido a causa de sus opiniones políticas, no necesita demostrar que las autoridades de su país de origen conocían sus opiniones antes de que lo persiguiesen.

Esa persona pudo ocultar sus opiniones políticas y no haber sufrido nunca discriminación ni persecución. Sin embargo, el mero hecho de que se niegue a ser acogido por la protección de los poderes públicos de su país o a regresar a éste, puede revelar su verdadero estado de ánimo y sus temores de ser perseguido.

Cuando una persona es objeto de un enjuiciamiento o castigo por un delito político, quizás haya que distinguir si el enjuiciamiento es por causa de opiniones políticas o por actos de motivación política. La cuestión de si se puede considerar a un delincuente político como refugiado dependerá de varios otros factores⁽³¹⁾. Según las circunstancias, el enjuiciamiento por un delito puede ser un pretexto para castigar al delincuente por opiniones políticas o por la manifestación de las mismas. Este castigo excesivo o arbitrario es equiparable a la persecución.

Al determinar si se puede considerar a un delincuente político como refugiado, también hay que tener en cuenta los elementos siguientes: La personalidad del solicitante, sus opiniones políticas, la motivación del acto, la naturaleza del acto, la naturaleza de enjuiciamiento y sus motivos; por último, también la naturaleza de la ley en que se basa el enjuiciamiento⁽³²⁾. Estos elementos pueden poner de manifiesto que la persona de que se trata tiene temores de ser perseguida y no sólo temores de ser objeto en enjuiciamiento y castigo conforme a la ley de su país por un acto que ha cometido.

“Se encuentra fuera del país de su nacionalidad”. En éste caso, el término, se refiere a las personas que tienen nacionalidad, distinta de los apatriadas. En la

³¹ San Martín y Torres, Problemas Migratorios Facultad de Derecho _ UNAM., México 1954, P. 122.

³² Refugiados, Protección Internacional, Revista Publicada por la sección de Información Pública del ACNUR, Financiada por el Gobierno Español A través del INSERSO, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, No 45, Octubre de 1988, P. 22.

mayoría de los casos, los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen⁽³³⁾.

Un requisito general para el Estatuto de refugiado es que el solicitante que tiene nacionalidad se encuentre fuera del país de su nacionalidad, sin exención. La protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentra bajo la jurisdicción territorial de su origen.

Por consiguiente, cuando un solicitante alega temores de ser perseguido en el país de su nacionalidad, se debe determinar si en realidad posee la nacionalidad de ese país.

Ahora bien, puede existir incertidumbre acerca de si una persona tiene una nacionalidad, puede ignorarlo ella misma, o afirmar equivocadamente que tiene una nacionalidad o que es apatriada. En estos casos, la condición de refugiado deberá determinarse de manera semejante a la de un apatriado, es decir tomar en cuenta el país donde antes tenía su residencia en vez del país de su nacionalidad.

Como ya se ha dicho, el solicitante tiene que tener temores fundados de ser perseguido en relación con el país de su nacionalidad. Mientras no exista ningún temor en realidad con el país de su nacionalidad, puede esperarse que se acoja a la protección que le brinde ese país. Es decir, no tienen necesidad de protección internacional y, por lo tanto, no es un refugiado.

Los temores de ser perseguido no siempre han de referirse a la totalidad del territorio del país de la nacionalidad del refugiado. Así, en los conflictos étnicos o graves disturbios que entrañen una situación de guerra civil, la persecución de un grupo étnico o nacional determinado puede darse sólo en parte del país. En tales

³³ Ortiz Ahlf, Loratta. Derecho Internacional Público. 2ª Edición, Harla, México 1993, P. 458.

situaciones, una persona no quedará excluida de la condición de refugiado simplemente porque podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país, a la luz de todas las circunstancias del caso, no sería razonable contar con que así lo hiciera.

“Y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. Tanto si no puede como si quisiera acogerse a la protección de las autoridades de su país, un refugiado es siempre una persona que goza de tal protección. El hecho de que no pueda acogerse a esa protección, implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de las personas de que se trate. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado en guerra, en guerra civil u otros disturbios hiege su protección o haga esta ineficaz. También puede suceder que el propio país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede ser en realidad elemento de persecución. Si se deniega al solicitante servicios (por ejemplo, negativa de conceder pasaporte nacional o de prorrogar su validez o de negación de admisión en el territorio nacional) que normalmente se proporcionan a un conciudadano, esto puede constituir una denegación de la protección en el sentido de la definición. La expresión “no quiera” se refiere a los 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 no quiere acogerse a la protección de

su país de origen, no existiendo motivos basados en temores fundados para rehusarla, la persona de que se trate no tiene necesidad de protección internacional y no es un refugiado.

1.3.3 CLÁUSULAS DE CESACIÓN Y EXCLUSIÓN POR LAS QUE SE NIEGA LA CONDICIÓN DE REFUGIADO CONFORME A LA CONVENCIÓN DE 1951.

Así como la Convención de 1951 establece, en su definición, lo que por refugiado debemos entender, y luego de haber analizado cada uno de los elementos que constituyen dicha definición, diré que la propia Convención de 1951 también señala las causas por las cuales puede otorgar el estatuto de refugiados, o en que situaciones no se aplica ⁽³⁴⁾.

CLÁUSULAS DE CESACIÓN

“Esta Convención cesará de ser aplicada a toda persona comprendida en las siguiente disposiciones:

- a) Que la persona haya acogido voluntariamente la protección de su Estado.
- b) Haber perdido la nacionalidad y haberla recuperado.
- c) Admitir una nueva nacionalidad, con lo cual disfruta de la protección del Estado que la otorga.
- d) Haber retornado voluntariamente a su Estado.
- e) Desaparición de los temores fundados, en virtud de los cuales fue reconocido como refugiado y por lo tanto no puede negarse a acoger la protección del país de su nacionalidad”.

³⁴ Oficina del ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, ACNUR, Ginebra Enero de 1988. Cap. III, P.P.18-42

CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

“Esta Convención no será aplicable:

- a) A las personas que reciben ya, protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distintos del ACNUR.
- b) A las personas que no se considera necesitadas de protección internacional, como aquellas que las autoridades competentes del país de donde haya fijado su residencia, reconozcan los derechos y obligaciones de quienes posean la nacionalidad de tal país.
- c) A las personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional, como aquellas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar que:
 - 1) Han cometido un delito internacional contra la paz o la humanidad, de los de definidos en los instrumentos internacionales correspondientes;
 - 2) Han cometido un gran delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitido en él como refugiado;
 - 3) Han sido culpables de realizar actos contrarios a los propósitos y principios de la ONU”.

Respecto a las cláusulas de la exclusión por cualquiera de las circunstancias establecidas en el inciso C, es decir aquellas que según la Convención de 1951 no son merecedoras de la protección internacional, cabe señalar que, los instrumentos internacionales anteriores a la Segunda Guerra Mundial que definían las distintas categorías de refugiados no contenían ninguna disposición para la exclusión de los delincuentes, sin embargo, inmediatamente después de la Guerra se elaboraron por primera vez disposiciones para excluir del numeroso grupo de refugiados que

recibían ayuda personal a los que no se consideraban dignos de recibir protección internacional. Cuando se redactó la Convención, aún estaba el recuerdo vivo de los juicios de los grandes criminales de guerra y los Estados estuvieron en desacuerdo en que no debían proteger a los criminales de guerra³⁵. Además, los estados no deseaban admitir en su territorio a criminales que representaran un peligro para la seguridad y el orden público.

La competencia para decidir si alguna cláusula de exclusión es aplicable, corresponde al Estado en donde el solicitante trata de que se le reconozca la condición de refugiado. Para que estas cláusulas sean aplicables, basta con determinar que hay “motivos fundados” para considerar que se ha cometido uno de los actos escritos. No es necesario probar que ha habido con anterioridad un procedimiento penal en contra del solicitante. Sin embargo, la interpretación de esta cláusula de exclusión debe ser restrictiva.

1.3.4 LA NECESIDAD DE ADECUAR LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN DE 1951 ANTE LA APARICIÓN DE NUEVAS SITUACIONES DE REFUGIADOS EN LA CONVENCIÓN DE LA OUA Y EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Al correr del tiempo y con la aparición de nuevas situaciones de refugiados, se hizo sentir cada vez más la necesidad de que las disposiciones de la convención de 1951 fueran aplicadas a esos nuevos refugiados. Así con los procesos independentistas africanos y asiáticos en los años cincuentas y setentas, que provocaron violencia y persecución, se elaboró el Protocolo.

³⁵ ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobados por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Oficina del ACNUR, Ginebra 1981, P. 107.

Al adherirse al Protocolo, los estados se obligaron a aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 sin fecha límite, ni la limitación geográfica de Europa. También vale la pena mencionar que el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los Estados partes en la Convención

A la fecha, 76 Estados son parte de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 o de ambos instrumentos⁽³⁶⁾. En la actualidad, en el subcontinente latinoamericano, a excepción de Cuba, Guayana y México, todos los estados han ratificado la convención de 1951 y su Protocolo. Sin embargo, de la misma manera que ha sido necesario adecuar la convención de 1951 con el Protocolo de 1967, a la vez ha visto la necesidad de ampliar la definición de refugiado, para facilitar la atención a las personas que huían en masa de la violación generalizada y violación sistemática a los derechos humanos.

Esos nuevos refugiados representaban un perfil completamente nuevo, ya que por lo general no eran perseguidos individualmente, sino víctimas anónimas de conflictos armados en los que no intervenían y los instrumentos internacionales de derechos de los refugiados no estaban adecuados a esa nueva situación, para la protección internacional que necesitaba esa población.

El primer esfuerzo para crear un nuevo instrumento adecuado a la situación fue la adopción de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para el Refugiado. Desde un principio el ACNUR se vio desafiado no sólo por el reclamo individual de refugiados sino por la afluencia masiva de personal que escapaban de una situación generalizada de conflicto. A pesar de la crisis de refugiados en Europa, especialmente en Hungría en 1956 cuando cerca de 180,000 solicitantes de asilo llegaron a Australia y unos 20,000 yugoslavos, se esparcieron por el resto de Europa,

³⁶ ACNUR, Ayudando a los Refugiados: el ACNUR en Breve, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, Ginebra 1996, P. 6.

es en África donde se registran los mayores flujos por causas ligadas a la subsistencia del establecimiento colonial, las prácticas de discriminación, las luchas de liberación o los enfrentamientos étnicos⁽³⁷⁾.

Las crisis de refugiados en África a partir de 1956 en Argelia, en 1958 Túnez y Marruecos, entre 1959 y 1960 en Ruanda y Zaire, a mediados de 1960 en Zambia, incluso desde los años cincuentas en Sudáfrica y Zimbabwe, donde miles y miles de personas en busca de refugio unos en los países de otros, intercambiaron refugiados entre estos países principalmente⁽³⁸⁾. Estos y muchos otros eventos similares hacen reflexionar a los legisladores africanos. Así en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969 se aprueba la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, documento que fue auspiciado y promovido por el ACNUR.

El artículo 1º de la Convención de la OUA, párrafo segundo, introduce una extensión del concepto de refugiado, aplicado también a “toda persona que, a causa de agresión externa, ocupación, dominio extranjera o grave perturbación del orden público en toda o una parte del país de origen o ciudad, se ve obligado a abandonar la propia residencia habitual para buscar refugio en otro lugar de su país de origen o de ciudadanía”.

Si bien esta definición no contradice los términos de la Convención de 1951, contiene una ampliación de las causas que reúne las razones de intervención del ACNUR en los años posteriores. No estamos sólo ante la posibilidad de una persecución individual sino ante hechos de naturaleza general que envuelven a toda

³⁷ Refugiados, Día del Refugiado Africano. Causa de Celebración, Revista Publicada Sección de Información Pública del ACNUR, Financiada por el Gobierno Español a través del INSERSO, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, No. 52., mayo de 1989, P.15

³⁸ Op. Cit. P.17

una persecución individualmente, pero su condición está fundada en la situación de conflicto, en el entorno violento, que justifica la huida del país.

La Convención Africana ha tenido el mérito de fundar por escrito la razón de intervención del ACNUR aún cuando no se hayan verificado los requisitos propios de la Convención de 1951. La Convención de la OUA (Organización para la Unidad Africana) entro en vigor en junio de 1974 y hasta el momento 42 países africanos la han ratificado, lo que significa el 80% del continente⁽³⁹⁾. Han sido validos los términos que fundaron los diversos pedidos de intervención del ACNUR y finalmente a la expresión "situación similar a la de refugiado" que ha superado el enredo legal.

Por supuesto, ha habido desde entonces diversas tentativas por la primera definición y quince años mas tarde en 1984, ante la afluencia masiva de refugiados centroamericanos. Los gobiernos de centroamerica, Belice, Colombia, México, Panamá y Venezuela reunidos en Cartagena de India, Colombia, firmaron el 22 de noviembre de 1984 la Declaración de Cartagena sobre refugiados, inspirada en la Convención de la OUA, fue el primer documento en el ámbito latinoamericano que estableció las bases para los gobiernos que enfrenta flujos masivos de refugiados⁽⁴⁰⁾.

El ACNUR auspició dicho Cólóquio, en Cartagena se recogió, por un lado, la amenaza expresa de persecución en razón de los gobiernos autorizados de América del Sur de los años setentas y ochentas y, por el otro, se debía enfrentar las nuevas situaciones de refugio que vivía América Central como consecuencia de los diversos conflictos regionales.

³⁹ ACNUR, Documento de Información. Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, México 1995.

⁴⁰ Memoria del Colóquio Internacional, Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Declaración de San José y Personas Desplazadas 1994, 1ª edición, ACNUR, Gobierno de Costa Rica. San José de Costa Rica 1995, P. 477.

La definición de Cartagena, que por ahora solamente tiene la fuerza de una opinión compartida internacionalmente, considera que: "...la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, es aquella que los además contener los elementos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, considere también como refugiado a las personas que han huido de países por que 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 publico". Como se ve, un nuevo aspecto aparece al mencionarse la "violación masiva de los derechos humanos", circunstancia obviamente inspirada en las condiciones vigentes en los países del Sur de América Latina durante los regímenes autoritarios militares⁽⁴¹⁾.

Ésta más reciente acepción, no demuestra que la antigua y clásica enunciación de la Convención de 1951 ha perdido vigencia, más bien se trata de una precisión del concepto destinada a incorporar nuevas realidades y a superar las condiciones de una intervención de urgencia. El sentido en contra de un "temor fundado" se mantiene intacto en todas las diversas tentativas de definición.

El refugiado tiene que demostrar una relación entre su situación personal y la posibilidad de persecución o de daño a la integración de su persona, como es el caso de la definición de la Convención de 1951, la definición de la Declaración de Cartagena se concentra en la evaluación de grado de perturbación del orden público en el país de origen.

⁴¹ UNAM, Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina. UNAM, México 1982, P.173

En esa condición, todos los individuos que integran un grupo pueden ser reconocidos como refugiados, con base a la situación imperante en su lugar de origen sin necesidad de un procedimiento caso por caso, mediante un reconocimiento prima facie⁽⁴²⁾. Ese fue el caso de los Refugiados guatemaltecos en México, aún antes de la Declaración Cartagena. Esta definición muy amplia, ha sido útil referencia de gran peso moral para tratar el problema del refugiado centroamericano. De hecho, ha influenciado en la formulación de legislaciones nacionales, así por ejemplo, en la de México como veremos en el siguiente capítulo.

Cabe mencionar que en México aún no existe una forma migratoria, propiamente dicha, de la figura del refugiado como veremos mas adelante⁽⁴³⁾.

1.4 EL COSTO DE LA ASISTENCIA: EL FINANCIAMIENTO DEL ACNUR.

1.4.1. LA NECESIDAD DE CUIDAR LOS RECURSOS FINANCIEROS.

La actual crisis financiera en que se encuentra las Naciones Unidas ha hecho sonar la alarma en las agencias humanitarias en todo el mundo. El mensaje es simple pero muy serio: los países donantes no pueden seguir permitiendo ser tan generosos como lo fueron en el pasado, y los programas humanitarios van a ser los primeros en sufrir el recorte.

Muchos países donantes están sujetos a tomar decisiones dolorosas para recortar sus gastos. Naturalmente, los recortes afectan a todo el mundo y a todos los sectores (seguridad, gastos sociales, etc.), pero afectan a la ayuda humanitaria más que a nadie. Como resultado, los flujos de fondos están disminuyendo en un

⁴² Op. Cit. P. 75.

⁴³ Brabo Caro, Rodolfo. Guía del Extranjero, 14ª edición, Porrúa S.A., México 1987, P.76.

momento en que las necesidades siguen siendo grandes. En una era de postguerra, marcada por las rivalidades étnicas y civiles en muchos lugares del mundo, la necesidad de programas humanitarios que asistan a los refugiados, personas desplazadas, poblaciones afectadas por la guerra y otros es más grande que nunca. Y aunque el ACNUR no se ha visto directamente afectado por estos recortes todavía, no existe garantía de que las contribuciones voluntarias de los gobiernos donantes continuaran en el nivel que se requiere.

Los recortes en la ayuda humanitaria solo servirían para agravar las condiciones que motivan a los desplazamientos de población a gran escala, una distribución desigual de los recursos y violencia, ya que en los últimos años, el número de personas de la incumbencia del ACNUR se ha incrementado y en consecuencia, los gastos se han incrementado, aunque de 544 millones de dólares en 1990 a 1,500 millones estimativamente en 1995⁽⁴⁴⁾.

El presupuesto comenzó a crecer extraordinariamente con el éxodo de los Turcos en la guerra del golfo en 1991. Después vino la guerra en antigua Yugoslavia, con más de 3.5 millones de beneficiarios, y el presupuesto del ACNUR alcanzó la cuota de los 1,000 millones cada año⁽⁴⁵⁾.

Los Estados Unidos son a la fecha el mayor contribuyente del ACNUR, seguido de cerca por la Unión Europea, el único donante cuya contribuciones han aumentado de manera estable en los últimos años.

Es cada vez mas difícil encontrar nuevas fuentes de financiación. Los esfuerzos del ACNUR por persuadir a los Estados Arabes del Golfo, por ejemplo, de

⁴⁴ ACNUR, Documento de Información, con el Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, México 1995,P.17

⁴⁵ Idiem

dar más a los refugiados han fracasado. Una de las razones se debe a que los países Arabes han preferido tradicionalmente programas de ayuda bilateral⁽⁴⁶⁾.

Otra nueva área que esta siendo explotada es la recaudación de fondos del sector privado, de donde el ACNUR es relativamente novato y hasta ahora sólo ha jugado un reducido papel. Por el momento, el ACNUR ha conseguido satisfacer sus presupuestos, ha experimentado crisis momentáneas en programas específicos (carencias temporales en 1995 par Georgia y Azerbaiyan, por ejemplo) pero finalmente, al acabar el año han conseguido financiar todo, o casi todo. Pero el ACNUR va tener que redoblar esfuerzos si quiere mantener el ritmo, no sólo por que los países donantes están tentados a recortar sus gastos humanitarios, sino por que, también, están asignando sus recursos de otra manera.

1.4.2 LLAMADA A TODOS LOS DONANTES.

Las demandas y llamamientos al apoyo de los donantes internacionales llegan de todas direcciones y para necesidades humanitarias diversas que van desde los desastres naturales a programas de salud a importantes proyectos de desarrollo en países pobres. Los desembolsos humanitarios de los países donantes han permanecido relativamente estables en los últimos años, lo que ha cambiado la calidad de recursos destinados a los diferentes sectores.

Hoy en día, los países donantes proporcionan más financiación para situaciones de crisis que para desarrollo. Esta proporción se ha vuelto más favorable para las situaciones de emergencia a las que responde el ACNUR. Pero ¿es esto positivo? Naturalmente se están proporcionando más fondos, fondos necesarios con objeto de salvar vidas, pero en detrimento de la lucha por la pobreza. Como es

⁴⁶ ACNUR , ACNUR : un Instrumento de Paz, Oficina del ACNUR, Madrid 1996, P.79

lógico, esto significa que los diversos actores de la ayuda humanitaria están compitiendo fuertemente por obtener la financiación necesaria para cubrir sus necesidades de operación. La competitividad hoy en día es mucho más fuerte que antes, no sólo por que el nivel de recursos ha seguido igual mientras el número de crisis ha aumentado, sino también que por ahora hay muchos más actores en la escena humanitaria que antes.

Las contribuciones estables de los países donantes suponen un tercio del presupuesto del ACNUR. Los dos tercios restantes provienen de fuentes presupuestarias discrecionales. La competencia por la financiación que existe es más intensa entre las organizaciones no gubernamentales que entre las agencias de la ONU, ya que la mayoría de sus operaciones son complementarias. Algunos países donantes sienten la tentación de dar la prioridad de financiación a sus propias organizaciones no gubernamentales. El dinero gastado crea puestos de trabajo y puede impulsar el apoyo político de un país. Los fondos humanitarios tienen así un impacto en la política interna de muchos países donantes. Este fenómeno que algunos observadores han dado en llamar "nacionalismo humanitario" es una tendencia⁽⁴⁷⁾; los gobiernos consiguen más fuerza política financiando organizaciones no gubernamentales locales que contribuyendo a organizaciones multilaterales, así, protegen los puestos de trabajo del país y posiblemente genere unos votos a favor, algo que el ACNUR no puede ofrecer, esto es común en los Estados Unidos, comienza ahora a verse en Japón y es particularmente notable en Europa, donde el desempleo es un problema grave. A simple vista, el razonamiento de los donantes parece lógico ¿por que no financiar una organización no gubernamental local de manera directa en vez de pasar por un intermediario, como es Asuntos Humanitarios?. Como se trata de reunir financiación

⁴⁷ ONU, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 41 período de sesiones, Asamblea General, Suplemento No. 10, ONU; N.Y. 1989, P.266.

para soluciones a largo plazo, es mucho más difícil, casi imposible encontrar dinero para actividades preventivas. Una vez que la crisis ha sido supuestamente resuelta, los fondos disminuyen considerablemente.

Según datos de la PMA(en 1995). Ochoientos millones de personas pasan hambre en todo el mundo día a día. Con todo, la antigua Yugoslavia y Ruanda se están comiendo sus fondos, quedando sólo algo para lo que ellos llaman una "emergencia silenciosa"⁽⁴⁸⁾. Esto es muy parecido a lo que ocurre en el ACNUR, donde a veces es difícil generar el interés de los donantes en "causas olvidadas", como Liberia, Sierra Leona, Etiopía, Somalia y Afganistán. Por otro lado, algunos programas son más atractivos políticamente que otros, y de hecho pueden llegar a tener una financiación excesiva. Cuando esto ocurre, los fondos excedentes son propuestos para su uso durante el año siguiente. En los últimos cinco años, por ejemplo, los países donantes han sido extremadamente generosos a la hora de apoyar al ACNUR como principal agencia humanitaria en la antigua Yugoslavia. La continua atención de los medios de comunicación y la falta de solución política durante meses sin fin, al combinarse, aseguraron que los gobiernos donantes prestan atención a las necesidades humanitarias de más de 3,7 millones de beneficiarios de los programas del ACNUR⁽⁴⁹⁾.

Los programas de asistencia para los refugiados mozambiqueños y afganos han sufrido la falta de interés de los donantes en los últimos años. A pesar de estos obstáculos se tiene confianza en que el Servicio de Recaudación de Fondos del ACNUR consiga los fondos suficientes para la mayoría de sus operaciones, aún cuando los programas del Cuerno de África sea el reto de financiación más difícil. Con la retirada de las tropas norteamericanas, Somalia se desvaneció de la

⁴⁸ ACNUR, Manual para Situaciones de Emergencia, ACNUR, Madrid 1984, P.118.

⁴⁹ Refugiados, Agencias Voluntarias Trabajando con Refugiados, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR No. 56, México 1989, P. 8

conciencia del mundo. Desgraciadamente, los países donantes ven a esta región como un problema sin solución. Hay que reconocer que aún reina la hambruna y la inseguridad en la región. Pero desde que las super potencias dejaron de hacer guerras por poderes allí, el Cuerno de África ha estado sufriendo mas pobreza que de problemas políticos. Las dificultades del ACNUR para encontrar apoyo para sus operaciones en los cinco países localizados en el Cuerno de África (Somalia, Etiopía , Sudan, Kenya y Eritrea) están relacionadas no sólo con la percepción de recursos económicos de parte de los donantes, sino también con la realidad en el terreno. Algunos críticos creen que la presencia continuada de agencias humanitarias como el ACNUR se ha prolongado demasiado tiempo, creando una sociedad dependiente de ayuda en la que sus líderes tienen intereses creados de que esta se mantenga.

1.4.3. EL DENOMINADO PROYECTO “DELPHI”.

Las financiación esta directamente ligada a la credibilidad, mientras más dinero pida una organización internacional como el ACNUR, mas exigentes se tomarán los países donantes. Los medios de comunicación están ahí para ayudar a diferenciar las operaciones buenas de las malas. Depende de las organizaciones solicitantes el ocuparse de que los fondos asignados se usen en el lugar preciso y de la manera precisa, pero los gobiernos son responsables ante su contribuyentes del modo en que se utilizan.

Con tan grandes cantidades de dinero de por medio, la actuación del ACNUR está siendo cada vez más objeto de un escrutinio riguroso y crítico. Hasta ahora, se las ha arreglado para pasar de una emergencia masiva a la siguiente sin salir seriamente desfondado. Sin embargo, incluso el propio ACNUR reconoce que no puede permitir ser complaciente, y que necesita planificar con vistas al futuro si quiere mantener altos niveles de eficiencia. Como resultado, se ha sometido a una

revisión amplia y radical de su modus operandi, en un proceso denominado como proyecto "Delphi"⁽⁵⁰⁾.

La actuación del ACNUR no puede, a diferencia de una empresa privada, medirse según el incremento de productividad. Por ello se han establecido ciertas medidas de control y de equilibrio para asegurar que el ACNUR gasta el dinero, que le ha sido destinado, juiciosamente. Esta funciona a diferentes niveles, dentro y fuera de la agencia, y en distintas etapas. Oscilan entre las reacciones que gobiernan todos los aspectos de las operaciones actuales y de las futuras, los sistemas de entrega y localización, y los diversos organismos internos y externos de autoridad y evaluación que tiene como objeto revelar cualquier mal uso de los recursos, incompetencia o corrupción.

Los problemas siguen surgiendo de las exhaustivas reglas y sistemas operacionales y los diferentes niveles de los mecanismos de supervisión. Esto es así en cualquier organización de tamaño comparable, tanto del sector público como del privado. Casi todo depende de la capacidad del personal: no sólo del personal del ACNUR, sino de los que trabajan para sus socios, como los gobiernos, y las ONGs. Con los antecedentes de una situación de emergencia que tienen lugar en regiones extremadamente difíciles, es vital contar con un personal lo suficientemente calificado y experimentado, y en el caso del ACNUR se cuenta con un personal muy capaz y con gran ética profesional.

El ACNUR debe encontrar un equilibrio especialmente delicado entre ser lo suficientemente capaz para responder con rapidez a las enormes e impresionantes emergencias, y mantener un firme control de las bases financieras. Demasiada elasticidad y dispersión de gastos puede llevar a una respuesta lenta y burocrática

⁵⁰ ACNUR, Ayudando a los Refugiados: el ACNUR en Breve, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, Ginebra 1996, P.21

que, en una emergencia importante, puede costar miles de vidas. El ACNUR está obligado a tratar a sus colaboradores, las ONGs (que, como dijimos, ascienden a unas 500 en total y suponen un 30% de su gasto) como tales. Al mismo tiempo, sin embargo, es responsable de vigilar la actuación de las mismas, lo que significa ejercer un control riguroso. La importancia de las ONGs es reconocida por todos, pero a la vez. Es más útil y más seguro confiar en ONGs internacionales que ya han sido a prueba y son fiables, con sus propios sistemas altamente desarrollados de seguimiento administrativo y financiero.

Así, el ACNUR se ha sometido en lo que podría resultar ser revisión mas fundamental y amplia de la historia, empleando tanto la experiencia interna como la externa. El proyecto "Delphi" como se le conoce, fue estableciendo en octubre de 1995, y desde entonces a la fecha, se ha perfeccionado y adaptado a las situaciones actuales.

1.4.4. LA NECESIDAD DE INVERTIR RECURSOS A LA CAUSA HUMANITARIA DE PROTEGER REFUGIADOS.

La ayuda emergente de una repatriación muchas veces no es suficiente. Hay que dotar a los retornados de medios para que se reintegren y reconstruyan sus vidas hechas pedazos. A pesar de que el ACNUR está teniendo problemas para encontrar apoyo para sus programas de rehabilitación a largo plazo, la situación es mucho peor en el caso de las agencias de desarrollo. Según la oficina para Europa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND), una proporción creciente de dinero de asistencia está yendo a parar a emergencias, y el necesario desarrollo a lo largo sufre como resultado de esta tendencia⁽⁵¹⁾.

⁵¹ Refugiados, *El Mundo del ACNUR*, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR, Financiada por el Gobierno Español A través del INSERSO, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, No 92, España Marzo de 1996, P. 20

Las contribuciones, desde que fue creada la organización (1965) han disminuido considerablemente por lo que han tenido que recortar programas en todo el mundo en un 30%. Al igual que el PNUD muchos otros organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales en el mundo se han visto obligados a recortar sus programas ante la falta de recursos para llevarlos a cabo. El dinero puede incentivar la guerra, pero también incentivar la paz. Los gobiernos están siendo cortos de vista al no pensar a largo plazo cuando dan tan poca prioridad a programas capaces de prevenir nuevas tragedias. El dinero invertido en la prevención de conflictos es dinero bien gastado. Desde un punto de vista estrictamente interpretativo, es mucho menos difícil prevenir el estallido de una crisis que, por ejemplo, llamar a las fuerzas de mantenimiento de la paz para que arbitren un conflicto o reconstruir desde cero un país devastado por la guerra, además del ahorro en vidas humanas y en sufrimiento, que es incalculable. El ACNUR está financiado casi en su totalidad por contribuciones directas, contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales e individuos. Existe también una cantidad muy reducida que proviene del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que se utiliza exclusivamente para gastos administrativos.

El presupuesto del ACNUR alcanza por primera vez la cifra de 1,000 millones de dólares en 1992. Desde entonces ha sobrepasado esa cuota todos los años, principalmente debido a las emergencias de refugiados en la antigua Yugoslavia, la región de los Grandes Lagos y otros lugares.

El presupuesto en 1995 fue de 1,300 millones de dólares, incluyendo las donaciones en especie, las que pueden ser desde la harina de trigo y el agua para

cocinar a la provisión de aviones para un puente aéreo⁽⁵²⁾. Desde 1977, el presupuesto del ACNUR ha estado dividido en dos partes:

1.- programas generales, que comprenden ayuda básica y continua de protección internacional y asistencia a los refugiados, que son planeados y aprobados con anterioridad. Los programas generales son actividades previstas en el Estatuto y están divididas, en su mayor parte, por países y continentes. La financiación de programas generales a menudo es anunciada por los gobiernos en conferencias anuales donde se comprometen los fondos.

2.- programas especiales, que se componen de emergencias de refugiados, repatriaciones voluntarias y programas para no refugiados. Los fondos para cada programa especial se buscan normalmente mediante la emisión de llamamientos, que pueden ser lanzados, revisados y actualizados según sea necesario. Cada programa especial tiene su propio fondo concreto. En el de la antigua Yugoslavia y en otros programas grandes, los llamamientos para la obtención de fondos suelen coordinarse con otras agencias de la ONU activas en la región y se han emitido para cubrir períodos que oscilan entre unos meses y un año de duración⁽⁵³⁾.

En los últimos 6 años, los donantes han seguido el ritmo de las crecientes necesidades del ACNUR. Cerca de un 95% de la financiación de la agencia proviene de solo 15 gobiernos, lo que esta movilizandoo al ACNUR a buscar la expansión de la base de sus donantes en los últimos años. El ACNUR tiene personal de mas de 5,300 miembros, cerca del 80% del cual trabajan en el terreno. Cada año sus mas de 250 oficinas en 120 países canalizan 300 millones de dólares a través de organizaciones no gubernamentales para la puesta en marcha de programas humanitarios que

⁵² Refugiados , Agencias Voluntarias Trabajando con Refugiados , Revista Publicada por el ACNUR No. 56, México 1989, P.11

benefician a los refugiados y otras personas de su incumbencia en todo el mundo⁽⁵⁴⁾. En total, el ACNUR trabaja con mas de 500 organismos no gubernamentales de todo el mudo.

1.4.5. PODER DE ADQUISICIÓN Y RECAUDACIÓN DE RECURSOS.

Los funcionarios de adquisiciones del ACNUR están acostumbrados a hacer "milagros" en su trabajo intentando encontrar la gran cantidad de artículos de socorro que necesitan cada año los refugiados en todo el mundo. Pero la crisis de refugiados que han afectado a más de un millón de personas en los Grandes Lagos de África en 1994, supuso un verdadero desafío para los especialistas de la Sección de Provisiones y Transporte del ACNUR. Un aumento de las emergencias de refugiados (desde Bosnia y Burundi) ha llevado consigo un aumento considerable en el presupuesto para compras del ACNUR en los últimos 6 años. El presupuesto para comprar ha sido consumido en buena parte, por el conflicto de la antigua Yugoslavia. La crisis yugoslava ha llevado a la Sección de Compras a un sector completamente nuevo, artículos de socorro de invierno. Estos incluyen, todo lo necesario para que los refugiados puedan soportar los duros inviernos de la región báltica, en crisis anteriores, el objetivo se había concentrado en equipo y artículos apropiados para climas templados y tropicales, donde se daban la mayor parte de los desplazamientos de refugiados.

En los últimos años, la variedad de artículos se ha diversificado más para responder a las características específicas de los diferentes programas de asistencia del ACNUR. Por ejemplo, aunque un contenido mínimo del 30% de lana es suficiente para las mantas destinadas a países cálidos, las que se usan en países fríos

⁵³ ONU, Informe del ACNUR, Asamblea General Documentos Oficiales, 44 Periodo de Secciones, Suplemento No 12, Naciones Unidas N.Y. 1989, P.37

⁵⁴ ACNUR, Documento de Información, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, México 1995, P.17

tienen que tener al menos el 50% de lana. Encontrar los suministros precisos en una emergencia puede ser un gran reto. En 1993 el ACNUR tuvo que entregar cerca de un millón de mantas de un día para otro, las que se entregaron en poco mas de 2 meses por tierra⁽⁵⁵⁾.

Para satisfacer las necesidades de los refugiados, el ACNUR es un gran comprador de tiendas, ordenadores, utensilios domésticos, ropa, láminas de plástico, mantas, herramientas agrícolas, bombas de agua, vehículos, alimentos, gasolina, carbón, colchones, medicinas, y equipo médico. Cabe mencionar que en cuanto a los alimentos, en su mayoría, son proporcionados por Programas Mundiales de Alimentación (PMA) y el ACNUR compra una parte.

Los pedidos, en las compras del ACNUR, suelen estar centralizados en Ginebra (su sede). Sin embargo, algunas oficinas en el terreno han sido autorizadas para establecer comités de contratos que aprueban las ofertas y las compras. Se han abierto oficinas regionales de compras cerca de las zonas donde se encuentran las principales operaciones del ACNUR. Cada una de las compras, internacional o local, está resuelta por un procedimiento complejo, riguroso y transparente, que combina la licitación competitiva por parte de los proveedores y un deseo de obtener productos y servicios de gran calidad de manera rápida o en un espacio razonable de tiempo. En un esfuerzo por aumentar la eficacia y el beneficio, el ACNUR pretende aplicar un sistema de lista de preselección, que se usa para la adquisición de generadores y de materiales para el registro de refugiados, la compra de mantas y utensilios de cocina y pliegos de plástico.

El ACNUR planea poner en marcha acuerdos a largo plazo con un número limitado de proveedores de estos productos en este año. El servicio de recaudación

⁵⁵ Idem

es responsable de asegurar el cumplimiento de un último criterio de selección. A partir de 1995, los contratos contienen una cláusula estipulando que una empresa que venda productos o preste servicios al ACNUR debe garantizar que está implicada en la producción y/o venta de minas terrestres⁽⁵⁶⁾.

1.4.6. EL DINERO NO LO ES TODO.

En los últimos años el ACNUR ha adquirido gran experiencia y un alto nivel de preparación a la hora de afrontar emergencias de refugiados. Además de su reciente reputación como agencia “puédelo todo” en situaciones de emergencia, el ACNUR también se ha ganado a los donantes cuando se trata de financiar operaciones difíciles desde Bosnia a Burundi. Pero a veces, todas estas experiencias, preparación y dinero no son suficientes para salvar vidas y proteger a los refugiados. A pesar de que la respuesta tradicional a una emergencia financiera (con dinero de donantes y haciendo uso de las experiencias de las organizaciones no gubernamentales -(ONGs)- y organizaciones de la ONU) es la normal, en circunstancias extraordinarias el ACNUR ha tenido que pedir ayuda masiva en especie a los órganos de defensa militares y civiles de los gobierno donantes a la vista de situaciones donde existían riesgos para vidas humanas.

Y en el caso de que se requiera una respuesta ante una emergencia, el ACNUR continuará perfeccionando este programa de “paquete de servicios” por el cual los gobiernos donantes serían llamados a desplegar operativos urgentes, el equipo y personalmente necesario a tiempo y de manera suficiente.

⁵⁶ Ibidem

A principios de 1995, se estableció un equipo especial del Departamento de Asuntos Humanitarios bajo los auspicios del Comité Permanente Inter-Agencias para desarrollar un marco común que asegurase el uso excepcional más efectivo de los activos militares y de la protección civil de los gobiernos donantes. La decisión de pedir y asentar los activos del ejército debe ser tomada por las organizaciones humanitarias, no por las autoridades políticas, y debe estar basada únicamente en criterios humanitarios y sólo cuando no existe ninguna otra alternativa civil comparable y la necesidad sea crítica. Además, en su operación humanitaria, los activos deben mantener su naturaleza y carácter de civiles, respetando, siempre, el código de conducta y los principios de la organización humanitaria que los reuniere. Cabe aclarar que no se trata de militarizar de manera inmediata, ante la presencia de una crisis, se intenta, limitar la necesidad de recurrir al ejército incrementado la propia capacidad del ACNUR y de las ONGs y otros colaboradores. Cuando circunstancias excepcionales requieren el uso de los paquetes de servicios, se espera que estos sean financiados en su totalidad por el gobierno contribuyente, aparte de las contribuciones normales.

El ACNUR ha recorrido un largo camino en su preparación, para atender a las emergencias pero el trabajo nunca termina, salvar vidas implica avanzar en los límites de la preparación. Esto no tiene precio, y el ACNUR explota todas las opciones.

CAPITULO II

PRESERVACIÓN, RESPETO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL REFUGIADOS A TODOS LOS NIVELES: INTERNACIONAL Y LOCAL.

2.1 LOS DERECHOS DE QUE GOZAN LOS REFUGIADOS COMO PERSONAS Y COMO VICTIMAS DE LAS CONSECUENCIAS.

2.1.1 DERECHOS HUMANOS: ANTECEDENTES HISTORICOS

La preocupación por el respeto de los Derechos Humanos se remonta al código de Hammurabi, las Leyes de Solón, los Diez Mandamientos de Moisés. El código de las Diez Libertades Humanas Escenciales y control o virtudes necesarias para la Vida Humana de Manú de Búda, la Escuela Estóica y el cristianismo al proclamar la igualdad de las personas ante Dios. Luego, bajo el influjo de la escuela del iusnaturalismo y las concepciones principalmente de Hobbes y Rousseau, se reconoce que el hombre tiene derechos escenciales a su naturaleza y que le deben ser respetados y reconocidos por el Estado.

Esta defensa de los derechos naturales y libertad individual se hizo frente al absolutismo y a la monarquía absoluta y sirvió para que posteriormente, en los siglos XVII y XIX se comenzará a reconocer tales derechos en los textos constitucionales de los Estados y en las declaraciones universales promulgadas. Igualmente, la Proclamación de los Derechos Humanos se encuentran ya en la Carta Magna expedida por el rey Juan en 1215, en la Petición Rights de 1628 y en el Bill of Rights de 1689.

El 14 de octubre de 1774, el primer Congreso continental de las 12 Colonias Británicas proclamó la Declaración and Resolves of the First continental Congreso que contiene los derechos de los habitantes de las colonias Inglesas en Norteamérica.

Dos años más tarde, la colonia inglesa de Virginia proclamó su Independencia y aprobó la primera Constitución de un estado americano y el 12 de junio de 1776 se adoptó la Declaración de los Derechos, inspirada en la filosofía naturalista clásica.

En 1776 el Congreso Continental de las 13 Colonias Británicas, Reunidos en Filadelfia declara la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, expresando que los hombres han sido creados iguales y dotados por el creador de ciertos derechos inapelables como la vida, la libertad y la persecución de la felicidad. Posteriormente en 1787 se suscribe la Constitución y el 15 de diciembre de 1791 se ratifican las enmiendas en 10 artículos que constituyen el Bill of Rights⁽⁵⁷⁾.

El 26 de agosto de 1789 Francia proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 157 años después, en 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos y que inició sus trabajos en enero de 1947 bajo la presidencia de Eleanor Roosevelt, tuvo como primer objetivo la elaboración de una declaración de los derechos del hombre. En basó al Art. 1º de la Carta de las Naciones Unidas, el que reafirma en su preámbulo: “ la fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana”, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la ONU, por resolución 217 A 111 adopta la Declaración Universal de los Derecho Humanos⁽⁵⁸⁾.

⁵⁷ ACNUR, Ayudando a los Refugiados: El ACNUR en Breve, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, Ginebra 1996, P. 8.

⁵⁸ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, ACNUR, Ginebra 1992, P. 14

De los 58 países representados en la sesión de la Asamblea, 48 votaron en favor, ninguno en contra, y hubo ocho abstenciones (Vielorrusia, Sudáfrica, Arabia Sáudita, Checoslovaquia, Polonia, Rumania, Unión Soviética y Yugoslavia)⁽⁵⁹⁾. _

2.1.2 LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En resumen, la Declaración está Integrada por un preámbulo y treinta artículos en los que se establecen los derechos humanos y las libertades fundamentales a los cuales tienen derecho todos los hombres y mujeres, en cualquier parte del mundo y sin discriminación alguna. Como ya se dijo, la carta proclama su “fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos del hombre y la mujer”.

Es importante señalar que la Declaración Universal de Derechos Humanos no es obligatoria jurídicamente, sólo moralmente, puesto que la Asamblea General de la ONU no tiene, en principio, competencia legislativa, y sólo puede hacer “recomendaciones”; no obstante, tiene indiscutible valor en la regulación de la materia en el nivel internacional, además de servir de guía a las distintas constituciones nacionales y leyes internas.

2.1.3 OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

A continuación, siguiendo ese orden de importancia, se enumeran el resto de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, como un mero dato cultural, que se han formulando a la fecha⁽⁶⁰⁾:

⁵⁹ Craston, Maurice, los Derecho Humanos Hoy, editorial Trillas SA., México 1983, P. 17.

⁶⁰ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, ACNUR, Ginebra 1992, P. 83

- a) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles Y Políticos(aprobado el 16 de diciembre de 1966);
- b) Según el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinados a Abolir la Pena de Muerte (aprobado el 16 de septiembre de 1966);
- c) Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (firmada en Teherán el 13 de mayo de 1968 Resolución XIII, Cooperación con el ACNUR (aprobada el 12 de mayo de 1968);
- d) Convención Contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (aprobada el 10 de diciembre de 1948);
- e) Convención sobre los Derechos de los Niños (adoptando el 20 de noviembre de 1989).

INSTRUMENTOS REGIONALES:

A) ÁFRICA:

- a) Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (firmada en Benjuí, Nairóbi, el 26 de junio de 1981);

B) AMÉRICA:

- b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948);
- c) Convención Americana sobre los Derechos Humanos (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos);

- d) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvados” (suscrito el 17 de noviembre de 1968);

C)EUROPA:

- f) Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (hechos en Roma el 4 de noviembre de 1950).

2.1.4 EL REFUGIADO COMO TITULAR DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Luego de el anterior repaso general por los diversos instrumentos internacionales y regionales en materia de Derechos Humanos, partiendo de el principal instrumento en la materia como lo es la Declaración Universal de Derechos Humanos, pasaremos al estudio más profundo del derecho de las personas que en particular nos ocupa, y que es el estudio del Derecho de los Refugiados.

2.14.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS.

El derecho internacional de los refugiados, constituye una parte esencial del derecho internacional de los derechos humanos, en tanto que este sistema posee un régimen jurídico internacional específico, que deriva principalmente de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 entre otros y que la vigencia de aplicación de éstas disposiciones se atribuyen al ACNUR fundamentalmente como veremos más adelante. Pero los principios y criterios normativos en que se fundan dichos regimenes se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos

Humanos(Art. 13 y 14), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Art. 12 y 13), en la Convención Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos y libertades Fundamentales (Protocolo No. 4 del 16 de septiembre de 1969 Art. 2, 3 y4), en la Declaración Americana de Derechos Humanos (Art. 22); de ahí que el Derecho Internacional de los Refugiados sea el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no obstante que la protección de los refugiados requiera un tratamiento normativo especial.

En efecto, como se mencionó anteriormente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el órgano que establece la Asamblea General de las Naciones Unidas, para ocuparse específicamente de refugiados por medio de su resolución 428 (V) de 14 diciembre de 1950. De acuerdo con el artículo 22 de la Carta, el Estatuto del Alto Comisionado, que se encuentra anexo a la resolución mencionada, es su instrumento fundamental, basado en la experiencia proveniente de la labor que en favor de los refugiados se había acumulado entre las dos Guerras Mundiales, así como durante la Segunda Guerra Mundial y la etapa inmediata a la Postguerra. Es decir, se trata principalmente de la experiencia de la Oficina de la Sociedad de Naciones para los refugiados Rusos, cuyo campo de actividades se extendió posteriormente a refugiados armenios, asirios y turcos, de la Oficina Nansen, del comité Intergubernamental Pro-Refugiados, y de la Organización Internacional de Refugiados.

Básicamente, se trata del desarrollo y aplicación de lo que se llamó, en aquel entonces, Protección Política y Jurídica a los refugiados por parte de entidades internacionales, cuyos objetivos fueron llenar el abismo de la falta de protección nacional y buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados. Bajo las

Naciones Unidas, la protección política y jurídica ha pasado a llamarse “Protección Internacional”⁽⁶¹⁾.

2.1.4.2 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADO.

La base de la labor de las Naciones Unidas en favor de los derechos de los Refugiados se encuentra en la propia Carta de la Organización.

Al estudiar la Carta es evidente que la ONU tiene tres objetivos fundamentales:

- 1.- El mantenimiento de la paz y la seguridad internacional;
- 2.- La cooperación para el desarrollo económico y social de todos los pueblos del mundo;
- 3.- La protección y respeto de los derechos humanos.

La inclusión de los derechos humanos en la Carta responde a dos razones fundamentalmente: las violaciones a los derechos humanos pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacional, y la necesidad jurídica, política y moral de reconocer que los seres humanos son titulares de derechos inherente⁽⁶²⁾.

En lo que a los refugiados respecta, la labor internacional va en el mismo sentido:

- 1.- Evitar que los flujos transfronterizos de refugiados den origen a tensiones entre los Estados, tensión que puede pone en peligro la paz y la seguridad internacional;

⁶¹ ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra 1981, P.31 .

2.- Desde el punto de vista estricto de los derechos humanos, dar a los refugiados protección y asistencia por el hecho de ser seres humanos que la necesitan, y asegurar que los países receptores respeten sus propios derechos, inherentes, inalienables, e independientes de las circunstancias relacionadas de modo directo con la paz y la seguridad internacional⁽⁶³⁾.

La labor internacional en favor de los refugiados y el derecho de los refugiados son partes integrantes del sistema internacional de los derechos humanos. La Asamblea General estableció un organismo que se ocupa específicamente de refugiados, pero la situación de los refugiados no puede considerarse fuera del marco de los derechos humanos en general.

Lo mismo sucede con el derecho humanitario que aplica principalmente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)⁽⁶⁴⁾ . Si bien el CICR no es una organización que se inserta formalmente en el sistema de las Naciones Unidas, el derecho humanitario es uno de los grandes capítulos de los derechos humanos. Así, por derecho humanitario entendemos el conjunto de normas y principios que regula las situaciones derivadas de la guerra u otros siniestros, esto es , protegen los derechos de las personas y de los estados ante conflictos armados principalmente, con el fin de promover la paz entre las naciones y entre los individuos. Tales reglas humanitarias engloban tanto la dirección de las operaciones militares, como la protección de las víctimas de los conflictos. Por tanto, mientras el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (cuyos titulares son todas las personas, en todo el mundo y en todas las situaciones) representa la regla general, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario (cuyos

⁶² ONU, ABC de las Naciones Unidas, 2ª edición, ONU, N.Y. 1988, P. 52.

⁶³ ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, ACNUR, División de Protección Internacional, Ginebra 1981, P. 38.

⁶⁴ Blinchencko, Igor, Derecho Humanitario Internacional, ed. Progreso, Moscú 1987, P.18

titulares son determinadas personas y en determinadas circunstancias) representan la regla específica.

2.1.4.3 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS A NIVEL INTERNACIONAL E INTERNO

Ahora bien , pasaremos a hacer mención de los derechos y obligaciones de que son titulares y responsables los refugiados, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito del derecho interno. En primer término, comenzamos por considerar que al hablar de “derecho” se entiende, en su sentido subjetivo , el conjunto de atribuciones o facultades que los seres humanos poseen en virtud de su reconocimiento por el derecho internacional y / o en su caso por el derecho interno y si por otro lado, al término “ derecho “ , incluimos el sentido objetivo del mismo, entendemos el conjunto de normas y principios que regulan atribuciones o facultades, a niveles internacionales e internos , y que todo ser humano posee, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden jurídico y que derivan de la dignidad eminente que todo hombre tiene por el sólo hecho de serlo y que constituyen el presupuesto indispensable y necesario de cualquier organización o sistema político nacional o internacional.

En cuanto a los derechos de los refugiados a nivel internacional , tenemos que el Derecho de los Refugiados se encuentra desarrollado en la convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados , el Estatuto del ACNUR, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967. Así , los Estados que se hacen parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 se comprometen a aplicar sus disposiciones, bajo el principio internacional de “ buena fé “ . Dichos instrumentos contienen en común:

- Consideraciones acerca de la naturaleza de la labor en favor de los refugiados, que reiteran que todos los seres humanos deben gozar de los derechos y

libertades fundamentales (1 er. Párrafo del preámbulo) , reconocen el carácter social y humanitario del problema (5o. Párrafo del preámbulo) hacen un llamado a los Estados para que éste problema no sea causa de tensiones (6o. Párrafo del preámbulo), e introducen el principio de solidaridad internacional de refugiados (4o. Párrafo del preámbulo).

- Obligación para los Estados partes de aplicar las disposiciones de la Convención sin discriminación por motivos de raza , región o país de origen (art. 3)

- Definición del termino Refugiado, con base en el cual el Estado determina la condición de las personas que buscan asilo (art. 1 párrafos A y B) ; disposiciones relativas al cese de la condición de refugiados (art. 1 párrafo C) , y la exclusión de ciertas personas de los beneficios de la Convención (art. 1 párrafo D , E y F).

- Medida de protección a los refugiados que incluyen la no sanción por ingreso ilegal (Art. 31), el principio fundamental de la no devolución (non-refoulement, Art. 33) aceptado como norma imperativa o ius cogens, y disposiciones relativas a la expulsión (Art. 32)

- Normas de trato que los Estados deben proclamar a los refugiados, las cuales básicamente se refieren a un trato igual de aquel, que se proporciona a los extranjeros en general, o bien se brinda a los nacionales.

- Obligación de los refugiados: de respetar las leyes y las regularizaciones , así como las medidas que se toman para el mantenimiento del orden público(Art. 2);

En relación al ACNUR, su Estatuto establece las siguientes obligaciones:

- Actuar bajo la autoridad de la Asamblea General (párrafo 1°);
- Su labor es totalmente apolítica y puramente humanitaria (párrafo 2);
- De proporcionar seguridad internacional a los refugiados (párrafo 1); y
- Debe buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados (párrafo primero)⁽⁶⁵⁾.

El sistema internacional de protección y asistencia a los refugiados se presenta, para efectos de análisis, dividido en dos partes: una relativa a la responsabilidad de los Estados y otra relativa a la acción de las Naciones Unidas, pero ambas partes unidas. La Convención de 1951 recuerda al ACNUR en su preámbulo que “tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados” y reconoce que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver el problema dependerá del principio de coordinación de las autoridades nacionales del ACNUR, que se desarrollará y se presentará en el Art.11 del Protocolo de 1967, y es esencial debido a que como se dijo, las Naciones Unidas carecen de jurisdicción territorial.

Ya en concreto, los derechos que a nivel Internacional se reconocen en favor de los Refugiados, de acuerdo con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 son:

- a) el derecho de practicar la religión que mejor les parezca;
- b) el derecho de exigir el mismo trato que se les da a los extranjeros en general;
- c) el derecho de adquirir bienes muebles e inmuebles (con las limitaciones propias del Estado receptor);

⁶⁵ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugias y Derechos Humanos, ACNUR, Ginebra 1992, P. 109-229.

- d) el derecho a la Propiedad Industrial e Intelectual (inventos, marcas comerciales, logotipo, derechos de autor, etc.);
- e) el derecho de asociación ;
- f) el derecho de acudir a los tribunales de justicia (nacionales e Internacionales);
- g) el derecho a un empleo remunerado (bajo las condiciones de la legislación del Estado receptor);
- h) el derecho a trabajar por cuenta propia;
- i) el derecho de ejercer profesiones liberales (acatando las disposiciones internas sobre la materia);
- j) el derecho a obtener vivienda digna;
- k) el derecho a la educación pública(como mínimo la elemental)
- l) el derecho a la asistencia pública;
- m) el derecho de los beneficios que otorga la legislación del trabajo y el seguro social (cuando sean susceptibles de éste régimen);
- n) el derecho a gozar de la ayuda administrativa (para los que requieran ésta);
- o) el derecho a la circulación, esto es a viajar libremente en el lugar de su residencia, siempre que se observe el reglamento aplicable en las mismas circunstancias a los extranjeros en general;
- p) el derecho a obtener un documento de identidad por el Estado receptor, cuando no se posea un documento válido de viaje;
- q) el derecho de obtener un documento de viaje para poder trasladarse fuera del territorio (cuando el caso lo amerite);
- r) el derecho a un trabajo igualitario en cuanto a las naciones (por lo que se refiere a los gravámenes fiscales);
- s) el derecho a transferir sus haberes;
- t) el derecho a no ser expulsado del país receptor (a no ser por razones de seguridad nacional);

- u) el derecho de no ser expulsado o devuelto a un país donde su vida corre peligro;
- v) el derecho a naturalizarse en el país receptor (siempre y cuando se cumplan con los requisitos para tal efecto)⁽⁶⁶⁾.

Por lo que hace a las obligaciones de los refugiados a nivel internacional, en general se establece que el refugiado deberá acatar las leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público del país receptor de las disposiciones intergubernamentales que en la materia se han formulando.

Ahora bien , en cuanto a los derechos y obligaciones establecidos a los refugiados a nivel interno, en principio debemos entender que por nivel interno, se entiende desde un punto de vista local, esto es del país receptor o la región de que se trate. Existen países que son partes contratantes de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, por lo cual estos países, como vimos, estarán sujetos a las disposiciones de dichos instrumentos, con relación a los refugiados y su criterio será el que aplique fundamentalmente, además de los instrumentos regionales en la materia (Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 2°).

Sin embargo, existen también países que no son parte de la Convención ni del Protocolo de 1967, por lo que no están obligados jurídicamente a acatar dichas disposiciones, pero en alguno de éstos países está regulada la calidad de los refugiados de manera individual en su legislación interna, por que el trato de los mismos en cuanto a derechos y obligaciones se rige por la misma legislación referida, complementándose con las disposiciones generales aplicables a extranjeros. Así mismo existen países que no son parte de los instrumentos internacionales

⁶⁶ Mousalli, Michel, Declaración Sobre la Protección Internacional a los Refugiados. Ed. ACNUR, Madrid 1984, P. 11.

mencionados, ni tienen en su legislación interna regulada la calidad de refugiado, por lo que su trato en cuanto a derechos y obligaciones queda sujeto a los mismos que su legislación interna concede a los extranjeros en general. Dentro del mismo marco, existen países que son parte de convenciones relativas a refugiados a nivel regional, así tenemos en el continente Africano, Americano y Europeo respectivamente los siguientes: la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se rigen los aspectos específicos de los refugiados en África de 1969, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América latina, adoptado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), de 1989, la Declaración y Plan de Acción Concretado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericana de CIREFCA, el Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, suscrito en Tlaltelolco, México, 15 de mayo de 1981, el Acuerdo Europeo sobre Exención de visado para los Refugiados, suscrito en Estrasburgo el 20 de abril de 1959 y el Convenio Europeo de Extradición, suscrito en París el 13 de diciembre de 1957; por tanto los derechos y obligaciones de los refugiados se rigen por las resoluciones adoptadas en la materia en tales instrumentos regionales, complementándose con la legislación interna⁽⁶⁷⁾. Así, a nivel interno los derechos y obligaciones de los refugiados, serán de acuerdo a la legislación nacional, internacional y regional que cada estado tenga al respecto de los mismos.

⁶⁷ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos, ACNUR, Ginebra 1992, P. 353-419.

2.1.4.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES RECÍPROCOS ENTRE LOS REFUGIADOS Y EL GOBIERNO MEXICANO.

Dentro de los derechos y obligaciones que los refugiados tienen a un nivel interno, como vimos, tenemos los establecidos a un nivel nacional, tanto en su legislación interna como en los tratados internacionales en la materia de los cuales es parte el país, y de que son titulares los refugiados en el país que en particular nos interesa, México.

Por principio, conforme al Art. 133 constitucional: “ la Constitución, los tratados y las leyes que emanen del Congreso de la Unión, son la Ley Suprema de toda la Unión, y por lo tanto su observancia es obligatoria”. La declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Art. 14, primer párrafo, manifiesta que : “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país”, a su vez el Art. 22 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, en el párrafo 7 manifiesta que: “toda persona tiene derecho a recibir y tener derecho al asilo extranjero en caso de persecución”.

En estas disposiciones de carácter internacional queda contemplado el derecho que toda persona tiene de buscar protección en otro país cuando su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas en el país de origen y a su vez implica la obligación del Estado, de conceder el asilo.

Así, por lo que estrictamente se refiere a la legislación nacional, éste derecho está contemplado, aunque de manera indirecta, en el Art. 15 de nuestra constitución, al señalar que. “Se prohíbe la celebración de tratados de extradición en virtud de los cuales Estados mexicanos se comprometan con uno o más Estados extranjeros a la entrega de reos políticos o de aquellos que en el país donde los buscan tienen el carácter de esclavos”, tampoco se autoriza la celebración de

convenios o tratados por lo que se alteren las garantías y derechos establecidos en la Constitución para el hombre y el ciudadano, y de manera indirecta los Art. 35 y 42 Fracc. V y VI de la ley General de Población, al hablarnos el primero de la intervención al país de los extranjeros que sufran persecuciones políticas y segundo al manifestar quien es considerado asilado político y quien refugiado.

Una vez dentro, el refugiado, como extranjero e individuo que se rige por las leyes vigentes en la materia, asilados políticos y refugiados gozan de determinados derechos y obligaciones dentro de la legislación mexicana:

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de los refugiados, la propia Convención de 1951, señala en su Art. 2º que: “todos los refugiados tienen, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan las obligaciones de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público”. Por su parte, el Art. 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su segundo párrafo que: “ los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. Y por último, por lo que respecta a la legislación nacional, por principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en relación al Art. 33 de la Constitución que: “si bien los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga la Constitución Federal, también lo es que tanto los extranjeros, como los nacionales, están obligados a acatar las leyes del país...”. Por tanto, las obligaciones que la Constitución Mexicana establece a los extranjeros en general y por tanto aplicables a los refugiados son:

- 1) el Art. 9 prohíbe, como aclaramos en su momento, la asociación de extranjeros para tomar parte en los asuntos políticos del país;

- 2) el Art. 11 restringe el derecho de circulación por la República a los extranjeros, de acuerdo a las limitaciones que imponen las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad, según el caso;
- 3) el Art. 27, por su lado , prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 1000 Km. A lo largo de las fronteras y de 50 Km. en las playas del país. Así mismo que sólo los mexicanos, tienen el derechos de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El extranjero sólo podrá tener éste derecho, cuando convenga la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacional respecto a dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos;
- 4) Art. 33 manifiesta que el ejecutivo tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya pertenencia juzgue inconveniente. En este Artículo, como vemos, más que una obligación para los extranjeros, es una facultad de Estado por conducto del Ejecutivo de la Unión y en caso de los refugiados, igualmente podrán ser expulsados si su presencia en el país se juzga inconveniente, pero nunca a un país donde su vida o libertad se vean amenazadas, en todo caso a un tercer país, lo que podría interpretarse como reubicar.

Por lo que respecta estrictamente a las obligaciones de los refugiados como tales, la Ley General de Población en su Art. 89 establece algunas de las obligaciones que los refugiados o quienes desean serlo, deben cumplir ante las autoridades migratorias del país:

- a) El solicitante de refugio deberá expresar a las autoridad migratorias, los motivos por los que huyo de su país de origen, sus antecedentes personales,

- los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó (Art. 89, Párrafo II);
- b) Los refugiados se sujetaran a residir en el sitio y dedicarse a las actividades que la Secretaría de Gobernación le determine (Art. 89, Párrafo V, Inciso “f”);
 - c) Los refugiados que deséen revalidar su permiso de estancia, la deberán solicitar 30 días antes de su vencimiento (Art. 89, Párrafo V, Inciso “f”);
 - d) Para cambiar la residencia, ampliación o cambio de actividades, los refugiados deberán solicitar un permiso ante la Secretaría de Gobernación (Art. 89 Párrafo V, inciso “a”);
 - e) Los refugiados interesados, están obligados a abandonar el país con sus familias, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que, a juicio de la Secretaría hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el refugio (Art. 89, Párrafo V, Inciso “f”);
 - f) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional, en un máximo de 30 días a partir del cambio del acto o del nacimiento (Art. 89, Párrafo V, Inciso “j”).

2.2 EL REFUGIO EN MÉXICO.

2.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LLEGADA DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS A MÉXICO.

En América Latina, el exilio forzoso ha pasado por tres grandes etapas: el de origen europeo de 1936-1952, la dispersión sudamericana de 1973- 1978 y el gran éxodo centroamericano de 1979 a 1986.

El principio del éxodo centroamericano se puede ubicar durante la agudización de la guerra civil de Nicaragua, que llevaría al derrocamiento del

dictador Anastasio Somoza. Entre mediados de 1978 y 1979 alrededor de cinco mil nicaragüenses fueron asesinados, lo que provocó la dispersión de aproximadamente de 200 mil nicaragüenses por toda la región centroamericana ⁽⁶⁸⁾. En coincidencia con la caída de Somóza en Nicaragua, el conflicto armado en El Salvador dio inicio a la enorme dispersión de salvadoreños cuya presencia en varios países en 1980 llamó la atención de las gobiernos y de la opinión pública nacional e internacional.

La tercera oleada de centroamericanos fue la de campesinos guatemaltecos que empezaron a huir de su país a finales de los años 70 y en forma masiva a partir de 1981. Algunas familias de refugiados acudieron a Honduras y Costa Rica, pero el mayor número se concentro en Chiapas, México.

El gobierno mexicano aceptó a los refugiados centroamericanos por dos motivos:

Por contar con una larga y consistente tradición de asilo, y por la percepción que tuvo del conflicto centroamericano. En efecto, México se ha enorgullecido de tener una política hospitalaria hacia los que huyen por razones políticas, raciales y religiosas.

Es simbólico que el primer convenio internacional firmado por México como país independiente en 1823, ya incluía el principio de asilo. México, rompió relaciones con el dictador Anastasio Somoza, reconoció, con Francia, el carácter representativo de la oposición Salvadoreña, participó de la negociación a los conflictos de la región, participó en el Grupo Contadora⁽⁶⁹⁾ para buscar una solución pacífica y a través de la negociación de los conflictos de la región, y fue sede de

⁶⁸ Refugiados, Refugiados en América Central: Examinando las Opciones, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 32, Madrid agosto de 1987, P.7.

⁶⁹ Aguayo, Sergio, El Exodo Centroamericano, SEP., Foro 2000, México 1985, P. 22

diversas rondas de paz de Guatemala y de la firma de los acuerdos de paz de El Salvador.

La reacción del gobierno mexicano ante la primera ola de refugiados centroamericanos, la de los nicaragüenses, no fue problema. Estos acudieron a México en un bajo número y tuvieron hospitalidad y apoyo. La segunda oleada de refugiados, la de salvadoreños, se asentó en centros urbanos y se fundieron en el medio ciudadano mexicano. Por su alto número, el gobierno creó en 1980, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados -COMAR-⁽⁷⁰⁾.

Las primeras noticias de llegada de refugiados guatemaltecos a territorio mexicano fue en 1979; y fue a finales de 1981 y principios de 1982, cuando el flujo masivo se presentó a raíz del recrudecimiento de la guerra de tierras arrasadas 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, entre ellos 180 niños), huían de su país procedentes de regiones como: Aguadas, el Caoba, el Remate y Paxcaman. Cruzaron la selva del Petén a pie por más de cuatro días.

El 27 de junio de ese año, 1813 guatemaltecos habían cruzado el Rio Usumacinta y vivían en campamentos improvisados por ellos mismos en los poblados de la ribera:

Frontera Echeverría, La Fortuna y Benemérito de las Américas, en Chiapas, las vías de comunicación y las ciudades de la franja Fronteriza hicieron que la concentración de refugiados se dirigiera, en su mayoría, hacia Tapachula, habitando a cerca de 80 campesinos, así como en espacios montados que les proporcionó el

⁷⁰ La Comisión Mexicana de Ayuda A los Refugiados, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1980

gobierno mexicano o comunidades indígenas próximas o emparentadas con las de Guatemala⁽⁷¹⁾.

2.2.2. EL CASO DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO.

Durante muchas décadas, las selvas tropicales de Chiapas (en México) y de Petén (en Guatemala) han servido como territorio de refugio para los mayas que huían de la dominación española. Desarraigados por otro tipo de violencia, hoy a finales del siglo XX , sus descendientes han regresado. México y Centroamérica comparten sus orígenes prehispánicos y los períodos de su historia, en el curso de los cuales han sido un refugio seguro para los grupos de personas que huyen de la violencia. Sin embargo, los límites políticos establecidos después de la independencia de México y de Guatemala pasaron totalmente desapercibidos para los descendientes de los mayas, que continuaron cultivando sus tierras, divididas por una frontera internacional, para ellos completamente imaginaria.

Por su naturaleza y características, los refugiados guatemaltecos constituyen un grupo muy particular y distinto de los españoles , chilenos , argentinos y salvadoreños que en las últimas décadas se acogieron a la protección de México. En su mayoría son campesinos indígenas de una identidad histórica y cultural, como dijimos , vinculadas a la población maya del sudeste mexicano , y su paso a territorio mexicano no significó para ellos una ruptura cultural.

Entre la composición racial chiapaneca y la guatemalteca, sólo existen las variantes lingüísticas de un tronco común maya. Los habitantes fronterizos de

⁷¹ Refugiados. Asilo: México Guatemala: CIREFCA, Revista Publicada por la Sección Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 41, Madrid Mayo 1998, P18

ambos países siempre han mantenido una profunda interacción comercial, amistosa y hasta familiar.

La mayoría de la población guatemalteca que busca refugio mexicano , pertenecía a alguno de los cinco grupos étnicos⁽⁷²⁾: Chujes, Majes , Kanjnobales , Quiches y Jacaltecos . que habitan la región de Guatemala . Un poco más de la mitad de ellos son monolingües y de origen rural y campesino. Se trata de familias relativamente numerosas, con un porcentaje predominante de mujeres y jóvenes, con elevadas tasas de crecimiento natural, debidas, principalmente , a la constante alta tasa de fecundidad que registran. El viaje cobra una alta cuota de ancianos, los hombres adultos pueden estar peleando, atendiendo cosechas o rebaños en el lugar de origen, trabajando en otros lados o, más raramente, han abandonado a su familia.

El viaje en familia es típico de los movimientos migratorios realizados por causas políticas, lo que los distingue de los migares económicos, que generalmente viajan sin familia, cuando llegan se organizan en su albergue: se nombra un representante por aldea o comunidad; se reinician trabajos de catequismo y de promoción de salud y conscientes de las dificultades por las que atraviesan los campesinos mexicanos , intentan corresponder con trabajo a la ayuda que se les brinda.

La salud es uno de los problemas típicos constantes de los refugiados rurales en el mundo, sobre todo en los meses inmediatamente posteriores a su llegada. Los guatemaltecos no son la excepción. Además de una alimentación crónicamente pésima , el viaje los agota y mucho de ellos llegan heridos o enfermos.

⁷² M. Nolasco, Principales Grupos Étnicos: Indígenas y Ladinos. Fondo de Culturas Económicas, 1986, México, P. 48.

México aceptó el compromiso para con los refugiados guatemaltecos , algunos meses después de iniciado el éxodo. En 1982, el ACNUR firma un Acuerdo de sede que le permite establecer una oficina en la Ciudad de México y colaboran con el gobierno de ese país en la atención de ese problema⁽⁷³⁾. Sin embargo, para los gobiernos de Washington y Guatemala , en su momento, los refugiados eran guerrilleros que buscaban actuar bajo protección internacional. Durante los primeros años del conflicto guatemalteco , México mantuvo esa posición encontrada con los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos. Para Guatemala significaba una calificación de sus problemas internos y una complicidad con quien consideraba enemigos. Estados Unidos , además de compartir la opinión de los militares guatemaltecos , la administración Reegan temía que el flujo de refugiados incrementara la presión migratoria en su frontera con México.

2.2.3. POSICIÓN Y POLÍTICA DEL GOBIERNO MEXICANO A LA SITUACIÓN DEL REFUGIO.

La política mexicana ha sido consecuente en términos generales , pero en algunas ocasiones contradictoria, durante los primeros años de flujo masivo de centroamericanos. Es importante señalar que el problema de los refugiados se presenta justamente cuando México vivía una crisis económica y momentos de tensión social por lo que la presencia de los refugiados provocó opiniones encontradas sobre la política interior entre la burocracia y la sociedad civil mexicana , por ello se inició un duro debate entre la COMAR , el ACNUR y autoridades de la Secretaria de Gobernación. Por un lado la COMAR y el ACNUR sostenían que los conflictos armados eran la causa del éxodo, mientras que las autoridades migratorias atribuían éste a razones económicas. A su vez el debate fue alentado por la opinión pública nacional e internacional y por los diversos organismo no gubernamentales,

⁷³ Imaz, Cecilia, La Practica de Asilo y del Refugio en México. Potrillos Editores S.A. de C.V., C.D. de México 1995, P. 88.

logrando que las autoridades se comprometieran con los guatemaltecos. A principios de 1983 el ejército guatemalteco empezó a atacar las zonas costeras y los operativos insurgentes se intensificaron en las ciudades, provocando un incremento notable de movimiento de población hacia la zona de Soconusco en Chiapas, donde la población reacciona de dos maneras: algunos se aprovecharon de su vulnerable condición y otros los protegieron. En la misma época, las incursiones del ejército guatemalteco a territorio mexicano dejaron un saldo de cinco refugiados muertos. Este hecho conocido con la visita a México del entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Paul Hartling, indujo a hacer pronunciamientos públicos que hicieron aún más tensa la relación con Guatemala.

En 1984 y 1985, para protegerse de las incursiones del ejército guatemalteco, el gobierno mexicano reubicó los campamentos de refugiados asentados cerca a la línea fronteriza, a los estados de Campeche y Quintana Roo. La medida fue prudente, ya que vio la militarización de la frontera. La mayoría de los refugiados fueron instalados en asentamientos que después se hicieron autosuficientes, los que se negaron a participar en la reubicación se quedaron en Chiapas en campamentos más precarios, rancherías, etc. Otros se sumaron a los dispersos en la zona de Márquez de Comillas o el Soconusco.

Entre 1984 y 1987 el número de refugiados en el campamento registrados por el gobierno de México y el ACNUR, Llegó a ser de 45 mil.

Como vimos anteriormente, México suscribió el Pacto de San José de 1969 en la Convención Sobre Derechos Humanos, que establece claramente el principio de no devolución. Según el Art. 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, todo instrumento internacional ratificado por el gobierno, pasa a ser ley suprema, es decir, que adquiere el mismo valor que la Constitución, con ello, y con base en la interpretación internacionalmente reconocida de la regla de no

devolución, México adquiere la determinación de la condición de refugiado, aún cuando no es parte de la Convención de 1951, ni del Protocolo de 1967 y no incluye la figura en su Ley General de Población hasta 1990.

2.2.4 LA FIGURA DEL REFUGIADO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA .

A partir de 1989 el gobierno mexicano proyecta internacionalmente una imagen de país moderno y democrático, a la que está ligada una nueva actitud hacia los derechos humanos. Esta Comisión junto con el creciente protagonismo de la sociedad civil contribuyeron a impulsar los derechos humanos que llegó hasta los funcionarios migratorios para beneficio de los refugiados. Después de diez años de lidiar con las consecuencias de la crisis centroamericana, el gobierno mexicano legisla cuando el problema está en vías de solución, y en la práctica, abordar el problema de los refugiados desde la perspectiva de la repatriación. Sin embargo la inclusión de la categoría de refugiado en la legislación mexicana, consistió en el reconocimiento explícito de la presencia en México de personas necesitadas de protección, cuyo perfil no corresponde a los criterios establecidos para la categoría de asilado político, de acuerdo con la tradición interamericana. Así quedó incorporada dicha categoría en los Art. 35 y 42 Fracc. VI de la ley General de Población.

Ante las reformas de la Ley General de Población del 17 de julio de 1990, había consenso sobre la manera más apropiada de incorporar la figura de refugiado al derecho interno. No se discutía la posibilidad de promulgar una ley autónoma sobre refugiados, ya que se consideró más congruente añadir la categoría del refugiado en el capítulo séptimo (no inmigrantes) de la Ley General de población, que ya contenía la categoría de asilado y así quedó establecida en el Art. 89 de la Ley.

Tampoco tuvo discusión la inclusión de disposiciones de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. No obstante, organizaciones no gubernamentales y miembros del legislativo consideran que la legislación sobre refugiados debía ser el primer paso hacia la ratificación de los instrumentos internacionales y que México, al incluir la figura de refugiados debía ratificar su compromiso con ellos. Antes de las reformas a la Ley General de Población sólo existían dos referencias oficiales al caso de los refugiados: el decreto Presidencial del 22 de julio por el que se estableció la COMAR ⁽⁷⁴⁾ y el del 5 de octubre de 1982 publicando el acuerdo de sede del ACNUR.

En el artículo 42 Fracc. VIII de la Ley General de Población, se enuncia la definición de refugiado, tomada de la declaración de Cartagena, pero sin recoger, como lo hacía la de Cartagena, los elementos contenidos en la definición de la Convención 1951 "... Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hallan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de Derechos Humanos u otras circunstancias que hallan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hallan obligado a huir a otro país". El mismo artículo continúa enunciando algunos principios claves de protección internacional como la no devolución y la no sanción por entrada ilegal, de manera facultativa éste último.

Sin embargo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población de 1992, que debería establecer los procedimientos para la puesta en práctica de la letra y el espíritu de esa ley, no establece criterios suficientes para interpretar la definición, ni establece un procedimiento transparente y expedito con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso, lo que es muy relevante, pues la definición de un procedimiento es un principio básico en la protección

⁷⁴ Poder Ejecutivo- Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Publicado por la Secretaría de Gobernación. México Martes 22 de Julio de 1980. P. 3.

internacional, ya que al no definir un procedimiento se deja al solicitante en una especie de "limbo legal", que puede representar su permanencia en la ilegalidad por un período indeterminado de tiempo. Con procedimientos suficientes y ágiles, se evita la complicación de miles de casos pendientes de resolución. Para ello se requiere también personal capacitado para el procedimiento de determinación, que constituye un elemento esencial de acuerdo con los lineamientos que establece el derecho internacional en la materia.

En la actualidad la definición de refugiado ni los procedimientos respectivos tienen aplicación concreta. A la fecha ha sido el ACNUR el que ha determinado la condición de refugiado a aquellos que lo han solicitado, y la Secretaría de Gobernación decide si legaliza o no la estancia del solicitante⁽⁷⁵⁾. Todavía no se otorga en México la forma migratoria propia de la figura del refugiado en incumplimiento de lo establecido en el artículo 89 párrafo V inciso "F" de la Ley General de Población. Así, la actitud del gobierno mexicano en los últimos años respecto de los refugiados, ha sido darle el tratamiento de problema temporal, lo que es muy criticable, luego de la larga tradición que el país tiene en materia de asilo. Anteriormente como ya se dijo resolvió los casos de protección a extranjeros mediante el asilo político, pero en relación a los refugiados no ha aceptado aún sujetarse a compromisos jurídicos internacionales, a pesar de su participación en la búsqueda de soluciones duraderas y de haber respetado principios de protección internacional de los refugiados como la no devolución. Es claro que, para que exista un eficaz y sólido sistema de protección a refugiados se requiere de una estructura jurídica teniendo como base una definición teórica, que combine las características universales contenidas en la definición de la Convención de 1951 o su Protocolo adicional, con las particularidades del ámbito regional y en el procedimiento, la creación de mecanismos concretos de regulación de la condición del refugiado.

⁷⁵ Imaz, Cecilia, Op. Cit. P.96

2.2.5 CONDICIONES DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS EN EL PAÍS.

Los asentamientos en Campeche y Quintana Roo están evolucionando hacia la autosuficiencia comunitaria, además de la asistencia que reciben los refugiados de parte de la Comunidad Internacional, de organizaciones no gubernamentales y organismos de las iglesias, como ayuda a mujeres, productividad, salud y educación, también, con la ayuda del ACNUR, se está capacitando a los refugiados para realizar actividades que generen ingresos. Así, los ocho asentamientos en Campeche y Quintana Roo cuentan con servicios básicos como: habitación, letrinas, clínicas, salones de clases, caminos, sistema de distribución de agua y redes de suministro de electricidad. Sin embargo, en Chiapas las condiciones de vida de los refugiados están por debajo de las de los campechanos locales. Se espera que las actividades disminuyan en los años posteriores a 1996, cuando las responsabilidades de servicios básicos sean totalmente asumidas por las autoridades mexicanas en las áreas de salud, educación, capacitación y alimentación.

El caso de los refugiados guatemaltecos asentados en los campamentos del sudeste de México, no es el único, cabe señalar que hay otros grupos de refugiados que solicitaron la protección del gobierno mexicano entre los que encontramos dos categorías: los refugiados dispersos en la zona del Soconusco y los que se asentaron en centros urbanos.

Los refugiados dispersos son mayoritariamente guatemaltecos(aún cuando se conoce la existencia de otros centroamericanos) y están integrados a la vida de las comunidades chiapanecas del Soconusco. Al respecto, hay que considerar que la frontera sur, particularmente en la zona del Soconusco ha mantenido una actividad en las economías de México y Guatemala. Fuera de Tapachula, mantenida por una

migración temporal de trabajadores guatemaltecos que se extiende anualmente por el Soconusco, los otros pequeños asentamientos, del resto de la frontera sur, apenas se mantienen a través de un pequeño comercio legal o ilegal. Estos refugiados dispersos, que las autoridades migratorias confundían con emigrantes en busca de trabajo temporal han estado oficialmente ignorados pues no aparecen en las estadísticas y documentos oficiales de la última década.

Se calcula que son alrededor de 15 mil refugiados que conviven con campechanos indígenas chiapanecos y no están en campamentos. Para poder sobrevivir sin ser deportados, tuvieron que aprender a hablar como chiapanecos, cambiar sus vestimentas, datos históricos y geográficos de la zona y algunos han tenido que comprar documentos para identificarse como mexicanos, pero aún así no han perdido su identidad como guatemaltecos. De esos 15 mil, sólo 3 mil regularizaron su situación gracias al esfuerzo de la Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala, ARDIGUA, en agosto de 1993⁽⁷⁶⁾.

En cuanto a los denominados refugiados urbanos, algunos acuden al ACNUR, en su oficina en el D.F., en busca de protección y asistencia, mientras otros muchos quedan confundidos entre la gran cantidad de migrantes económicos en los grandes centros urbanos del país. El ACNUR asiste a alrededor de 3 mil personas en base a criterios de ayuda dictados por su Sede. La instrumentación del programa de asistencia está a cargo del Centro Mexicano de Ayuda a Refugiados (CEMAR)⁽⁷⁷⁾.

El Instituto Nacional de Migración expide a los refugiados urbanos un permiso temporal para trabajar o estudiar; ese es el caso de los que han sido reconocidos como refugiados por el ACNUR. Pero el trámite para obtener la

⁷⁶ Refugiados, Asilo: México y Guatemala; CIREFCA, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 41, Madrid, Mayo de 1988, P. 8.

⁷⁷ Idem.

condición de refugiados es tardado, lo que los deja en situación vulnerable y tienen que afrontar una temporada de "limbo legal" que los conduce a la marginación.

Las disminuciones de la población refugiada resulta principalmente de sus niveles de mortandad. Dichos indicadores han sido relativamente elevados, sobre todo en los primeros años, cuando las secuelas de las condiciones de llegada eran más intensas. El otro indicador que ha cobrado importancia en los años recientes es el de los retornados. De un total acumulado de 8,832 repatriaciones registradas por la COMAR hasta noviembre de 1992, se pasó al de 17,684 hasta julio de 1994, según estadísticas del citado organismo⁽⁷⁸⁾. México se ha caracterizado por su doble actitud respecto de los refugiados ya que, por una parte no suele deportar a los Refugiados reconocidos bajo mandato del ACNUR, y, por otra, ha provisto de refugio a miles de campesinos guatemaltecos en el sudeste del país y mantiene un alto reconocimiento al Derecho Internacional. Aún cuando, como ya se señaló, México no es signatario de ninguno de los instrumentos internacionales de protección a los refugiados, se encuentra vinculado a los principios básicos de éstos, como consecuencia del decreto de promulgación del Convenio entre el gobierno de los Estado Unidos Mexicanos y el ACNUR, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1993. Así mismo, México figura entre los miembros observadores del Comité Ejecutivo del ACNUR(EXCOM)⁽⁷⁹⁾.

2.2.6 ACCIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS EN EL PAIS.

Los campamentos ubicados en Chiapas están situados en seis municipios: La Trinidad, Las Margaritas, Fronteras, Comala, la Independencia, San Pedro Bella

⁷⁸ Saénz Carrete, Erasmo La Respuesta de México a los Refugiados Centroamericanos en el Nuevo Contexto Continental. Revista Sobre Dilemas Globales de la Migración Internacional, Tepozotlán Morelos, Noviembre de 1992. P. 73

⁷⁹ Imaz, Cecilia, Ídem.

Vista y Amantenango de la Frontera. El orden de enumeración corresponde a una jerarquía descendente, según los tamaños absolutos de la población refugiada asentada en ellos⁽⁸⁰⁾.

Con 15 años de operación en México, el ACNUR ha puesto en pié, en el sudeste, un programa de asistencia por más de 60 millones de dólares proporcionados por la Unión Europea, Suecia, Noruega, Estados Unidos, Países Bajos y Alemania. Con esa colaboración se han edificado los asentamientos en Campeche y Quintana Roo en tierra federal, en unos casos, adquiridas mediante fideicomisos, en otros casos se les ha dotado de los servicios antes mencionados: electricidad, agua potable, sistema de riego, etc.

Además se han financiado proyectos productivos que van desde la cría de ganado, hasta la siembra de frutales y elaboración de textiles con el fin de que los refugiados sean capaces de generar ingresos y alcancen condiciones de vida equivalentes a la de los campesinos mexicanos en términos de ingresos, empleo y acceso a los servicios, si es que optan por quedarse en México, o que faciliten la repatriación y la reintegración en Guatemala. La ayuda del ACNUR a los repatriados o retornados, no se limita a guiarlos de la frontera sur de México a la frontera norte de Guatemala, sino que la presencia del ACNUR en Guatemala, es permanente en la reintegración de los retornados guatemaltecos. La oficina del ACNUR a cargo de 13 pueblos de la Frontera norte de Guatemala con más de 10,000 retornados, en la permanente protección en contra de ataques de la guerrilla o del propio ejército guatemalteco, ha facilitado aves, hornillos de bajo consumo en combustible, maquinas procesadoras y secadoras de arroz, pupitres, material para la

⁸⁰ Saénz Carrete, Erasmo, La Respuesta de México a los Refugiados Centroamericanos en el Nuevo Contexto Continental, Revista Sobre Dilemas Globales de la Migración Internacional, Tepozotlán Morelos, Noviembre de 1992. P. 12

escuela, etc., diversos objetos y víveres que permitan la reintegración a su país de origen⁸¹).

2.3 LOS REFUGIADOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.3.1 PLANTEAMIENTO DE LA SITUACIÓN.

Ahora, luego del repaso global de los Derechos Humanos propios del ser humano en general y de los refugiados en particular, así como sus respectivas obligaciones de unos y otros, a continuación, un análisis mucho más detallado de la importancia de algunos de los derechos básicos en la vida de los refugiados y de la importancia de que estos sean respetados, tanto por autoridades como por particulares, a nivel nacional e internacional.

Así, podríamos comenzar por decir que indudablemente las violaciones a los derechos humanos de hoy, son los movimientos de refugiados del mañana, y aunque la mayoría de los principales desplazamientos de población de la década de 1990 a nivel mundial han tenido lugar en los conflictos armados, las causas inmediatas de huida se encuentran invariablemente en violaciones a los derechos humanos, que ya se han producido o que se prevén. Cuando los refugiados abandonan su hogar, su comunidad y su país, lo hace porque tienen miedo de que los asesinen, torturen, violen, encarcelen, esclavicen, roben o priven de sus alimentos.

Influidos por la violencia generalizada y los movimientos de refugiados que han tenido lugar recientemente, las Naciones Unidas, el gobierno y otras instituciones se han visto obligados a evaluar los métodos que se ha utilizado tradicionalmente para defender y promover los derechos humanos. Respondiendo a éste ambiente de cambio el ACNUR y sus socios están formulando actualmente una

⁸¹ Op. Cit. P. 13.

serie de estrategias destinadas a evitar que las personas tengan que dejar sus hogares, a salvaguardar la seguridad de las poblaciones desplazadas y hacer posible el retorno de los refugiados a su patria.

La cuestión de los derechos humanos ha ocupado una posición más prominente en la agenda internacional desde que la Asamblea General de la ONU estableció la declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Hoy, es igual de importante hablar de asuntos internacionales que hacer referencias a los derechos humanos. El respeto por los derechos se ve actualmente, con toda la razón, como uno de los participantes de la paz, la seguridad y el desarrollo.

2.3.2 VIDA LIBERTAD Y SEGURIDAD.

El asunto de los derechos humanos también está inseparablemente unido a la cuestión del desplazamiento humano que es imposible examinar sin referirse al otro. Esta vinculación tiene formas diversas, y todas ellas tienen implicaciones en la búsqueda de soluciones para los problemas de los refugiados. Las violaciones de derechos humanos son la más grave causa de desplazamiento masivo de población.

En años recientes, se ha convertido en un lugar común para los políticos, los medios de comunicación e incluso las organizaciones humanitarias la persona desarraigada como consecuencia del conflicto armado, incluso describirlas como “refugiados de Guerra”. Sin embargo, sería más preciso describir a los refugiados como personas cuyo derechos humanos se han visto seriamente violados o amenazados.

Como vimos en su momento, de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos los seres humanos tienen derecho a la vida y a la seguridad, de la persona, tiene derecho a no ser sometido a torturas, esclavitud o exilio arbitrario, así como derechos a la propiedad privada libremente dentro de los límites de un país y

a ser protegido contra la interferencia arbitraria en su privacidad y vida familiar, en muchos casos, las personas sufren violaciones de derechos humanos no sólo por sus características o actividades, sino también a causa del grupo social al que pertenecen. En respuesta a éste problema, se ha establecido un cuerpo de leyes internacionales que reconoce que los grupos de personas que desean una identidad no deben estar sujetos a asimilación forzada, segregación ni discriminación.

El Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, declara que a tales minorías “no se les deberá negar el derecho, a disfrutar de su propia cultura, a practicar y profesar su propia religión, o usar su propio idioma (Art. 18.)”. De forma similar, la Convención Internacional sobre el Genocidio prohíbe cualquier actividad que se emprenda “con intención de destruir del todo o en parte, a un grupo nacional, étnico, racial o regional”⁽⁸²⁾. Como ha demostrado la reciente experiencia en la antigua Yugoslavia, es casi seguro que los desplazamientos masivos de población se produzcan cuando los derechos sufren ataques constantes.

2.3.3 EL DERECHO AL ASILO.

El concepto de protección de refugiados es, en sí mismo, inseparable de la idea de derechos humanos. El derecho a buscar y a gozar de asilo se protege, como señalamos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, mientras que la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951, incorpora el principio fundamental de protección que dice que los Estados deben abstenerse de enviar refugiados de vuelta a países en los que correrían algún riesgo de persecución. De acuerdo a esa Convención, el objetivo último de la protección internacional es proporcionar a los refugiados los “derechos y libertades fundamentales” que un estado normalmente asegura a sus ciudadanos (Art. 6 y 7 de dicha Convención).

⁸² ACNUR, Compilación de Derecho Internacionales: Principios y Criterios Relativos a los Refugiados y Derechos Humanos, ACNUR, Ginebra 1992, P. 5-83.

Lamentablemente, el principio de derechos humanos de reconocimiento de la seguridad, sin el cual no puede haber una protección eficaz de los refugiados, está cada vez más amenazado.

Muchos países de asilo, particularmente los industrializados, parecen haberse cansado del problema de los refugiados y han establecido una gran variedad de barreras físicas, legales y administrativas para obstruir o detener la llegada de personas que desean buscar refugio en su territorio. Cada vez más, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, los refugiados y las personas desplazadas están recibiendo presiones para quedarse en sus países de origen o volver a ellos, incluso si sus condiciones económicas son inseguras.

En demasiados casos y en demasiados países, las personas que han logrado huir de violaciones de derechos humanos en su patria, se enfrentan aún con más amenazas a su seguridad en el país en el que han buscado asilo. Aunque teóricamente los refugiados son los beneficiarios de la protección internacional, en la práctica pueden estar en constante peligro de intimidación o agresión, bien por parte de miembros de la comunidad anfitriona o por parte de sus propios compatriotas. Así un campo de refugiados puede ser uno de los lugares más peligrosos, especialmente cuando está bajo el control de personas que han sido responsables de violaciones masivas de derechos humanos en su patria.

Aunque es difícil generalizar, la experiencia demuestra que las personas internamente desplazada puede encontrar sus derechos humanos en un peligro aún mayor que los refugiados, aunque continúen viviendo en su propio país y entre sus conciudadanos.

2.3.4 DEFENDER EL DERECHO DE ASILO.

El derecho a vivir con seguridad es en última instancia más importante que el derecho a permanecer en la propia comunidad o país. Cuando las estrategias preventivas han fracasado, y las personas han desarrollado un miedo bien fundado a que las maten, hieran o maltraten, deben tener la opción de escapar del peligro que las amenaza. Y las organizaciones internacionales, tienen la obligación de facilitar la partida de dichas personas si esa es la única manera de que puedan alcanzar un grado aceptable de seguridad.

Encontrar seguridad, a menudo implica cruzar una frontera y buscar refugio en otro estado, por la sencilla razón de que con frecuencia, convertirse en un refugiado es una estrategia de supervivencia más efectiva que convertirse en una persona internamente desplazada. La protección dentro del país es un elemento importante y hasta ahora olvidado de la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados, pero nunca debe debilitar la institución de asilo ni limitar la capacidad de un individuo para buscar seguridad en cualquier lugar ⁽⁸³⁾.

2.3.5. EL DERECHO A REGRESAR.

Una conexión más entre los derechos humanos y el problema de los refugiados tiene relación con la repatriación y la reintegración de las personas desplazadas. El derecho a regresar al propio país está claramente expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y está codificado en la Convención sobre derechos Civiles y Políticos: “nadie”, afirma éste último instrumento, “será arbitrariamente privado del derecho a entrar a su propio país”(Art. 13).

⁸³ Mousalli, Michel, *Idem* P. 9

Es muy probable que los refugiados ejerzan su derecho a regresar voluntariamente cuando sientan que tienen garantizada la seguridad, tanto durante su viaje de vuelta como una vez que ya han regresado a su patria. En reconocimiento de éste hecho, en 1985 los gobiernos que componen el Comité Ejecutivo del ACNUR exigieron que los programas de repatriación “ se llevaran a cabo bajo condiciones de absoluta seguridad”. Sin embargo, en el periodo transcurrido desde que se hizo este llamamiento, los refugiados no siempre han esperado a que se establezcan esas condiciones ideales antes de volver a sus hogares. De hecho, ahora es muy común que los movimientos masivos de repatriación tengan lugar en países que todavía están afectados por un conflicto armado, donde continúan produciéndose violaciones de derechos humanos, y no se han resuelto por completo los problemas que causaron el éxodo original.

Los refugiados se repatrian en circunstancias tan difíciles por varias razones. A veces, como en el caso de Afganistán , deciden volver a casa por que en su distrito o provincia se ha restablecido un grado aceptable de paz y estabilidad, aunque se estén produciendo violentas luchas por el poder en la capital y otras partes del país. En otros casos, como el de los miles de etíopes que se repatriaron en Somalia, los refugiados vuelven a casa simplemente por que la vida se ha vuelto demasiado peligrosa en su país de asilo. Por último, en una tercera situación, ilustrada por el caso de los refugiados birmanos en Bangladesh, los refugiados se repatrian a países donde sólo han tenido lugar cambios limitados porque no pueden permanecer indefinidamente en su país de asilo, y porque han recibido la garantía de su seguridad una vez que hayan regresado a su patria⁽⁸⁴⁾. Como demuestra éste ejemplo, uno de los papeles más importantes del ACNUR en la búsqueda de soluciones, es negociar tales garantías con los gobiernos implicados y supervisar su puesta en práctica.

⁸⁴ Refugiados, Ataque a los Derechos Humanos, Revista Publicada por ACNUR, No. 65, Madrid agosto 1990, P. 12.

2.3.6 LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.

La relación, frecuentemente olvidada, entre derechos humanos y desplazamiento humano se aprecia en el esfuerzo por satisfacer las necesidades materiales y sociales de las poblaciones desarraigadas. Durante muchos años, el ACNUR mantuvo una clara distinción entre actividades dirigidas a salvaguardar la seguridad legal y física de los refugiados (que se describe como “protección”), y programas diseñados para proporcionar a las poblaciones desplazadas alimentos, refugio, asistencia sanitaria y oportunidad de generar ingresos (que se describe como “asistencia”). A pesar de que la organización reconocía que había relación entre función protectora y la más amplia tarea de salvaguardar los derechos humanos, la prohibición de asistencia en sí nunca se considero como una actividad de derechos humanos.

El Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, deja claro que las cuestiones de bienestar también pueden ser contempladas en términos de derechos humanos⁽⁸⁵⁾. Así, el Convenio reconoce que todo el mundo, incluyendo refugiados y otras personas desplazadas, tienen derecho a no pasar hambre, a recibir educación, a tener vestido y alojamiento adecuado, y a disfrutar una “continúa mejora en su condición de vida”. En éste sentido, los programas de reintegración y rehabilitación puestos en práctica por el ACNUR y otras organizaciones humanitarias también se pueden ver como una forma de protección de los derechos humanos, aunque con esto no se pretende sugerir que la asistencia material puede sustituir a la protección legal y fiscal que necesitan los refugiados.

⁸⁵ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales, ACNUR, Ginebra 1992, P. 50

2.3.7 DERECHOS DE RESIDENCIA.

La tendencia de los refugiados a permanecer indefinidamente en los estados industrializados ha tenido el refuerzo de dos factores adicionales: la renuncia de los países anfitriones a retirar el permiso de residencia a las personas una vez que se les ha concedido el asilo, y la ausencia general de programas organizados de repatriación en esas sociedades.

Bajo los términos de la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951, un estado tiene derecho a rescindir la condición de refugiado a cualquier individuo una vez que para él sea seguro regresar a su patria. En la práctica, sin embargo, los estados industrializados no han invocado ésta disposición, ni siquiera con refugiados de países en los que el régimen opresor ha sido reemplazado por un gobierno elegido democráticamente. En los países menos desarrollados, es práctica común para el ACNUR organizar programas de repatriación voluntaria para exiliados que desean regresar a su patria. En situaciones en las que hay evidencia de que es seguro que los refugiados vuelvan, el ACNUR los alienta a sacar provecho de dichos planes.

Aunque en los estados industrializados se han instaurado programas organizados de repatriación voluntaria para ciertos grupos de refugiados, tales incitativas tienden a ser la excepción de la regla. En general, se espera que los refugiados que deseen regresar a casa organicen su propia repatriación desde su país de asilo y su propia reintegración en sus países de origen. Considerando los gastos, complejidades y riesgos que implica éste proceso, no es muy sorprendente que muchos prefieran no hacerlo. Más aún, dada la crónica inestabilidad de muchos países de origen, a menudo los refugiados que quieren regresar a su patria esperan a adquirir la nacionalidad del país de asilo y de ese modo mantener abiertas dos opciones.

En el mundo desarrollado, los gobiernos generalmente han sido renuentes a promover el regreso de los refugiados, en gran parte por que el asunto de la repatriación, incluso la voluntaria, ha llegado a ser extremadamente conflictiva en países con poblaciones de inmigrantes y de minorías étnicas.

2.3.8 LA ASISTENCIA.

Es interesante observar que la Convención de Ginebra de 1951, nada dice acerca de la asistencia a refugiados. El Estatuto del ACNUR se refiere únicamente a la "búsqueda de soluciones duraderas" en su parte introductora y, al indicar las funciones de operación del ACNUR, agrega: "facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados"⁽⁸⁶⁾.

El ACNUR ha debido asumir actividades de asistencia quizá no previstas en sus documentos fundamentales, pero absolutamente necesarias ante una emergencia.

Sin embargo, lo habitual es que la asistencia social de refugiados en sus diversos niveles de alimentación, construcción de alojamientos, salud, educación u orientación legal, sea efectuada a través de los Estados o de las Agencias No Gubernamentales.

El ACNUR mantiene las funciones de supervisión de los programas, control financiero y asesoramiento técnico, y en los países no desarrollados financia casi todas las actividades de asistencia social. Sólo en los casos de los países industrializados, el Estado ha asumido la mayor parte de esta responsabilidad

⁸⁶ ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales, ACNUR, Ginebra 1992, P. 118.

económica. La ejecución de los programas de asistencia es confiada entonces al propio Estado, y a las organizaciones no gubernamentales que en ambos casos actúan como socios en la operación del ACNUR.

La asistencia, varía según sea ejecutada en la ciudad o en campos de refugiados. En ambos casos, tendrá una función de integración o subsistencia en el nuevo medio y genera la ayuda material durante el primer tiempo y la evaluación posterior. En el caso de los países Europeos Occidentales, la asistencia ha sido en general proporcionada y financiada por los Estados.

Esta asistencia tiene características más vitales en los campos de refugiados, particularmente en el Tercer Mundo, que depende casi en su totalidad del exterior. Por ello muchas veces los campos de refugiados se convierten en verdaderas ciudades al mismo tiempo cerradas, integrales y dependientes.

Este aspecto del servicio, puede ser también muy creativo ya que el ACNUR y otros organismos de ayuda a refugiados, deben trabajar habitualmente en condiciones precarias, debido a que como ya se ha señalado los presupuestos de asistencia internacional son siempre frágiles, en más de un caso las situaciones son difíciles. Los refugiados optan por cruzar la frontera y acampar, a veces los establecimiento inicialmente están alejados de cualquier paso habitual, no hay rutas y el acceso y el abastecimientos es arduo y caro, muchas veces faltan las condiciones mínimas de cualquier asentamiento razonable, por ejemplo el agua, cuya importancia ya hemos tratado y no siempre existe, y la posibilidad de comunicación adecuada con el exterior. En otras ocasiones, los refugiados, como también ya se ha mencionado, pertenece a etnias o comunidades con un leguaje propio o con una estructura social peculiar y los alimentos obtenidos por donaciones

internacionales no siempre corresponden a las condiciones alimenticias de los refugiados, habituados a otros sabores o ingredientes.

El respeto y la preservación de la cultura de origen son un reto adicional, por un lado el ACNUR y las Agencias de ayuda deben fomentar una integración de refugiados en la nueva sociedad de acogida, por otro, es necesario respetar su propia cultura, fundamental para su identidad personal. Es así como surgen interrogantes como: ¿en que lengua enseñar? ¿que historia impartir? ¿que costumbres preservar? etc. Las respuestas quedan siempre abiertas y sujetas a la sensibilidad, inteligencia y creatividad de los que trabajan con los refugiados.

2.3.9 LA EXPULSIÓN (NON REFOULEMENT).

La Convención de Ginebra describe con detalles los que podían denominarse los derechos de los refugiados y en general contiene los principales derechos individuales y sociales propios de las constituciones modernas. Se trata de lograr una integración jurídica del refugiado, asegurándole los beneficios propios de un extranjero privilegiado y, en más de un caso, equiparándolo a los nacionales del país de asilo. Pero sin duda éstas especialmente tratan las circunstancias propias de la expulsión del país, regulada por de los Art. 32 y 33 de la Convención.

La expulsión de un refugiado del territorio de asilo puede poner en grave peligro el motivo central de la protección: su defensa contra la persecución. Así pues, un Estado sólo puede expulsar a un refugiado basándose, como hemos ya mencionado, en motivos de seguridad nacional o de orden público, aún la misma orden de expulsión debe estar garantizada por la apelación ante un tribunal local y no podrá ejercitarse hasta no lograr la admisión en un tercer Estado que asegure su asilo.

De naturaleza todavía más seria, es la protección contra la expulsión no deseada hacia su país de origen, conocida, también, con el término francés "refoulement". En este caso, la Convención es aún más drástica cuando asegura que: "Ningún Estado podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causas de su raza, región, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas (Art. 33 de la Convención). Sobre este acto no hay exenciones o reservas, las prácticas de este principio han sido motivo de innumerables operaciones de seguridad individual o masiva.

Así las cosas, no han faltado los momentos difíciles en que, según lo describen varios libros y revistas especializados, el cumplimiento de la responsabilidad internacional, significa presencia física en las fronteras, visitas en cárceles, protestas ante el gobierno y a veces escenas dramáticas en aeropuertos o puestos en la frontera.

2.3.10 LA PROTECCIÓN DE LOS CAMPOS DE REFUGIADOS.

La salida hacia el país vecino del conflicto ha sido una de las modalidades habituales de la huida del país de origen, ante la violencia imperante en el propio país, la gente opta por el cruce de las fronteras y lo lógico es que intente en primer instancia localizarse en las áreas más cercanas a la línea fronteriza. El establecimiento espontáneo en zonas vecinas a las fronteras ha provocado tensiones y no pocos actos de ataque o violencia. Por ello en conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR(No. 22, años 1981⁽⁸⁷⁾) establece el principio de que los campos deben localizarse a una "distancia razonable" de la frontera. Sin embargo, la transferencia

⁸⁷ ACNUR, Conclusiones Sobre la Protección Internacional de los Refugiados, ACNUR, Ginebra 1981, P. 72.

de los campos de refugiados han creado todavía más polémica y varios actos más de violencia. Los refugiados buscan protección pero no quieren alejarse excesivamente de sus propias casas a las que regresaran algún día.

No es fácil, y mucho menos en países del llamado Tercer Mundo, encontrar zonas cercanas aptas para el establecimiento de miles de personas y los costos incrementablemente altos para los ya escasos fondos de la Organización principal en la ayuda de los refugiados y que es el ACNUR.

Un problema ligado a la localización de campos cercanos a las áreas de violencia es el peligro de que los niños queden involucrados en el enfrentamiento armado. Por ello la protección de los niños, de los riesgos inherentes a la violencia o las actividades bélicas ha sido objeto de numerosos acuerdos y declaraciones tanto internacionales como nacionales. Una actividad muy intensa es desplegada por el ACNUR y agencias voluntarias a fin de evitar que los menores de edad sean reclutados o empleados en tareas de apoyo bélico que no ha sido algo aislado. El traslado de los campamentos a zonas alejadas de las fronteras es, también, un aspecto altamente positivo.

Una cuestión no menos importante y preocupante es la administración digna de los campos y de mantener la neutralidad. Existen diversas disposiciones del Comité Ejecutivo del ACNUR en el sentido de resguardar la neutralidad de los campos de refugiados y su independencia del conflicto⁽⁸⁸⁾. Sin embargo, es muy difícil para el ACNUR y los demás organizaciones de apoyo evitar las diversas maneras de propaganda que existen para la inclusión y adhesión a la violencia dentro de los campamentos. Las Naciones Unidas deben muchas veces enfrentarse a la

⁸⁸ Refugiados, Ataque a los Derechos Humanos, ACNUR, No 43, Madrid Marzo 1995, P.

acción de elementos de la guerrilla de un país infiltrado en los campos y a las distintas maneras de agudizar el enfrentamiento a través de noticias alarmantes.

Lo expuesto no pretende crear una imagen negativa de los campos, sino dar una idea realista de los enormes esfuerzos que se realizan para el mantenimiento de la paz dentro de ellos y su adecuada administración en una real protección diaria.

2.3.11 LA NECESIDAD DE MATERIALIZAR EL DERECHO A VIVIR CON SEGURIDAD (EL DERECHO A PERMANECER):

Las historias trágicas de alemanes del Este, a quienes disparaban cuando intentaban cruzar el muro de Berlín, de judíos soviéticos, que tenía prohibido abandonar su patria, y los refugiados que arriesgaban su vida para huir de Vietnam por mar⁽⁸⁹⁾, despertaron fuertes emociones humanitarias y políticas por todo el mundo. En cierto modo, los estados occidentales animaban a los que vivían bajo régimen comunista a ejercer un derecho a marcharse, los que consiguieron adquirir una imagen heroica que reflejó y a su vez condicionó el enfoque del problema de los refugiados. En términos sencillos, normalmente era un paso positivo el escape del propio país, cuando éste tenía un gobierno marxista - leninista.

En la actualidad se discute mucho sobre el derecho a permanecer en el propio país y el derecho a no ser desplazado de la residencia habitual. Un importante debate al respecto, se produjo en marzo de 1993, cuando la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados se dirigió a la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra, la alta Comisionada subrayó la necesidad de proteger el derecho básico del individuo a no ser obligado a exiliarse, y observó que esa noción estaba unida a otra serie de derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, a la no discriminación, el derecho a no ser

⁸⁹ Guisberg, Enrique. Jornada Internacional. Consecuencias Psicosociales de la Migración y el Exilio, UAM, México 1989, P.22.

sometido a tortura o tratamiento degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar. El “derecho a permanecer”, observó, está implícito en el Art. 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que manifiesta que nadie será sometido a exilio arbitrario⁽⁹⁰⁾.

El derecho a permanecer es una expresión que tiene una importancia particular en un mundo rodeado por los males de la llamada “limpieza étnica” y otras formas de expulsión masiva de personas. También, resalta una idea pasada, olvidada o equivocada:

Nunca se debe considerar que la protección internacional, que los países de asilo y el ACNUR brindan a los refugiados, puede sustituir adecuadamente la protección que las personas deberán de recibir de su propio gobierno. Nadie debería tener que convertirse en refugiado para sobrevivir y sentirse seguro.

El concepto del derecho a permanecer también apoya un central enfoque orientado a la patria del problema de los refugiados que ha surgido en años recientes: la responsabilidad que tienen los gobiernos de abstenerse de cualquier acción que obligue a las personas a desplazarse. En su discurso anual en marzo la Sra. Sadaka Ogata manifestó que: “el derecho básico a no ser forzado al exilio implica un concomitante deber del estado, de proteger a las personas contra el desplazamiento forzoso”⁽⁹¹⁾.

Desde que se hizo ésta declaración, varios expertos han tratado de desarrollar el concepto del derecho a permanecer, el que se podrá definir como el “derecho a no ser desplazado”, confirmando así la responsabilidad de los que provocan movimiento de refugiados. También, podrá definir el concepto de “el

⁹⁰) ACNUR, Documento de Información, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública ACNUR, México 1994, P. 10.

derecho a permanecer con seguridad “ o “ el derecho a permanecer en paz “, poniendo menos énfasis en la inmovilidad física del individuo y más atención a las condiciones en las que se puede esperar que las personas se queden en su país de origen. La última formación se utilizó en una resolución adoptada por la Sub - Comisión de la ONU para la prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías en 1994⁽⁹²⁾. La importancia de proponer éstas interpretaciones, se debe a que el concepto del derecho a permanecer podría ser (y en cierto modo ya ha sido) utilizado por los Estados para justificar el cierre de fronteras a los refugiados y a los buscadores de asilo. Así, las tendencias a que las personas se desplacen se reducirán y deberán permanecer en los llamados “ puertos seguros “ o “ zonas de seguridad “ dentro de su propio país, en vez de recibir asilo en otro estado, también amenazan a la ley internacional. Por tanto, la Declaración de los Derechos Humanos afirma, en su artículo 14, que todo el mundo tiene derecho a buscar y disfrutar en otros países de asilo por causas de persecución , mientras que la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951, en su artículo 33, incluye la prevención de que ningún Estado contratante de la misma Convención expulsará o hará regresar a un refugiado de ninguna manera en absoluto, a territorio donde su vida o libertad estarían amenazadas(Non Refoulement). En términos mas prácticos, es necesario reconocer que alentar a las personas a que permanezcan en su propio país o comunidad, en algunos casos puede ponerlas en más peligro que permitirles marcharse y encontrar seguridad en otra parte, seguridad con la que no cuentan en su país o comunidad.

2.3.12 LA NECESIDAD DE APOYAR LA PROTECCIÓN NACIONAL.

Como sugiere el concepto del derecho a permanecer de las personas que están viviendo en su país, tanto si son internamente desplazados, retornados o miembros de la población residente, dependen en última instancia de la disposición y capacidad

⁹¹ Op, Cit. P. 11.

de su Estado para proteger los derechos humanos. Un objetivo primario, por lo tanto, debe ser asegurar que las autoridades gubernamentales, tanto nacionales como locales, son capaces de cumplir con ésta responsabilidad. Alcanzar éstos objetivos nunca es fácil, en algunos países, los años de conflicto armado han destruido importantes instituciones civiles, en otros, el gobierno central controla sólo una parte del territorio nacional, no cuenta con la confianza de todos los grupos minoritarios, o no existe en absoluto, y a pesar del proceso de democratización que ha tenido lugar en muchos lugares del mundo en años recientes, todavía hay ciertos estados, incluso con gobiernos libremente elegidos, que violan deliberadamente los derechos de sus ciudadanos.

A pesar de estas limitaciones y una larga lista de medidas que se pueden tomar para apoyar la cantidad de protección nacional, se puede alentar, a través de organizaciones internacionales, a los gobiernos a que establezcan amistías y otras garantías formales para que regresen los refugiados (un rasgo tradicional de los programas de repatriación voluntaria del ACNUR). Las organizaciones internacionales, también pueden ayudar a las autoridades nacionales a preparar leyes justas en asuntos tales como nacionales y cuidamos, a afrontar el problema de los apátridas, a reconocer los derechos de las minorías en sus acuerdos constitucionales y además, se pueden destinar recursos y asistencia técnica a despolitizar y fortalecer los sistemas judiciales, establecer tribunales, preparar policías y oficiales de prisioneros, proporcionar a los retornados y personas desplazadas, documentos de identidad apropiados. Los esfuerzos por defender los derechos humanos dentro de los países de origen deben incorporar ideas para ilustrar a la opinión pública, y promover la tolerancia social y abolir las naciones de supremacía racial o étnica.

⁹² Refugiados, El Mundo del ACNUR, Revista Publicada por el ACNUR . No. 89, Madrid febrero 1995, P.23.

Las instituciones conocidas como de “ayuda humanitaria”, (asociaciones de voluntarios, organizaciones no gubernamentales, iglesias y los medios de comunicación independiente) tienen un papel particularmente importante que desempeñan en estas áreas.

Así mismo, se pueden dar muchos pasos prácticos para establecer ciertos grados de confianza entre diferentes comunidades, especialmente a nivel local, influyen por ejemplo, establecer programas de intercambio cultural; lanzar campañas publicitarias; garantizar cobertura informativa entre grupos étnicos y sociales; promover la tolerancia a través de la educación, especialmente en las escuelas; animar a los líderes religiosos y sociales a hacer llamamientos públicos a la armonía social, y colaborar en las actividades de los movimientos de paz de diversos grupos étnicos.

Tales actividades no deberían centrarse simplemente en los derechos de los grupos minoritarios. En ciertas circunstancias la opresión y expulsión de comunidades particulares y grupos minoritarios proviene, al menos en parte, del sentimiento de inseguridad que tiene el conjunto de población. Por consiguiente, para proteger a las minorías con eficacia, es esencial garantizar que todos los miembros de una sociedad se sientan seguros de que sus derechos son y serán apropiadamente respetados.

2.3.13 LA NECESIDAD DE ESTABLECER Y REFORZAR LOS NIVELES DE DERECHOS HUMANOS.

En los últimos años se ha escrito mucho acerca de las ausencias de un marco legal para la protección de las personas que han sido desplazadas y que permanecen dentro de una patria. Como en varias de estas publicaciones se ha señalado, son varias las debilidades-- existentes en el cuerpo de la ley internacional.

Muchos de los derechos humanos identificados en la ley internacional no se aplican directamente a las personas desplazadas, además, mientras los desplazados por una guerra civil reciben protección bajo la ley humanitaria internacional, los desplazados por otra forma de violencia y conflictos no disfrutaban del mismo tratamiento y por último, también es cierto que muchos de los derechos humanos identificados en la ley internacional están sujetos a derogación por parte de los gobiernos⁽⁹³⁾.

El desarrollo de leyes y normas que sean directamente aplicables a poblaciones internamente desplazadas o amenazadas sería claramente valioso para establecer normas que tuvieran que respetar los gobiernos y otras instituciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se debe de reconocer que en un mundo de estados soberanos, la ley internacional está limitada en su capacidad para proteger los derechos humanos de las personas que permanecen dentro de su país. En la práctica, cubrir las necesidades de protección de los internamente desplazados y los que corren el riesgo de serlo no es sólo, ni siquiera fundamentalmente, una cuestión de normas y recursos legales o de autoridades gubernamentales es, cuestión poco ineficaz, y tal vez hostil. En muchas situaciones, la protección práctica emana en primera instancia de la comunidad local, a través de una compleja red social que incluye familias, clanes, pueblos y grupos étnicos. A menudo el papel del Estado y sus instituciones legales es secundario.

Las leyes y normas internacionales, por muy cuidadosamente formuladas que estén para cubrir las necesidades de protección de las poblaciones desplazadas, también son de valor muy limitado si son cumplidas por los gobiernos y otras entidades.

⁹³ Craston, Maurice, Los Derechos Humanos de Hoy, Trillas SA., México 1983, P. 74.

Como lo han demostrado acontecimientos recientes en Bosnia-herzegovina, es importante evitar desplazamientos de población si un estado o fuerza militar está decidido a seguir una línea de acción que viole los derechos de sus propios u otros ciudadanos. Aún más, en situación en que los estados se parten y una multitud de fracciones armadas reemplazan el gobierno central (ej. Liberia y Somalia) que también puede llegar al punto en que sea necesaria la intervención externa para proteger la vida humana, evitar los desplazamientos de población y permitir que los refugiados vuelvan a casa. Hay, por supuesto, otras formas de persuasión e influencia que se pueden usar para tratar de evitar las violaciones de derechos humanos.

Por ejemplo, la imposición de sanciones de comercio, y ayuda y transporte, rehusar la ayuda al desarrollo y otras formas de ayuda económica a países con niveles pobres de gobierno y observación de los recursos humanos, también han desempeñado un importante papel en el proceso de democratización en varios países, principalmente del continente africano. Por otra parte, los incentivos que son las sanciones, representa otro medio de alentar a los estados a aceptar su responsabilidad en problemas que llevan a conflictos, violencia y movimientos masivos de población.

2.3.14 LA NECESIDAD DE UNA PRESENCIA INTERNACIONAL QUE VELE POR EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS.

Uno de los medios más eficaces para proporcionar protección a las personas que están amenazadas o desplazadas dentro de su patria, es el establecimiento de una presencia civil internacional. Un ejemplo de ello es la presencia humanitaria que ha desempeñado el ACNUR en los últimos años en países como: Sri Lanka, Somalia,

en la ex-Yugoslavia y Tayiakistán, entre otros. Además, en otros lugares, participantes relacionados con las operaciones para el establecimiento de la paz de la ONU, las funciones de supervisión y protección de los derechos humanos, las han asumido organizaciones civiles creadas especialmente: ej. en Camboya, las labores de supervisión de los derechos humanos, investigación, formación y educación pública, las asumió el Módulo de Derechos Humanos de UNTAC (Autoriza de Tradición de las Naciones Unidas en Camboya), en El Salvador, se estableció la Misión Observadora de las Naciones Unidas (ONUSAL) para supervisar los derechos humanos, desempeñando un papel importante investigando y sacando a la luz violaciones a los derechos humanos⁽⁹⁴⁾. Así, como vemos, es evidente que el personal internacional puede realizar una amplia variedad de valiosas tareas en un país en los que existe un riesgo de violación de derechos humanos y desplazamientos de población. Estas funciones han incluido, por ejemplo:

- Mediar con autoridades locales y nacionales cuando tienen lugar violaciones de los derechos humanos;

- Proporcionar a la comunidad internacional y a los medios de comunicación información concerniente a violaciones actuales y potenciales de derechos humanos y desplazamientos de población;

- Hacer de los problemas de seguridad, motivo de atención de las fuerzas policiales, y pacificadoras internacionales si están presentes en el país;

- Garantizar que las poblaciones afectadas puedan salir fuera de las áreas de conflicto con seguridad;

⁹⁴ ACNUR, Instrumentos de Paz, ACNUR, Madrid 1996, P. 79.

- Alentar a los países en Guerra a establecer códigos de conducta referentes al tratamiento de las poblaciones civiles;

- Evaluar si es seguro para los retornados y personas desplazadas asentarse en ciertas zonas.

Emprendiendo estas y otras tareas dentro de los países de origen el personal internacional, puede ayudar a impedir violaciones de los derechos humanos y evitar desplazamientos de población. Al mismo tiempo tales actividades pueden ayudar a incrementar el nivel de protección de las personas internamente desplazadas y proporcionar a los refugiados la confianza para regresar a sus hogares.

No obstante de los beneficios y progresos que ha representado la presencia civil internacional en países con altos niveles en violación de derechos humanos a desplazados y refugiados, existen ciertas restricciones y limitaciones a tales labores, entre las que se pueden señalar tres principalmente:

Primera: normalmente para establecer una presencia internacional en un país de origen hace falta el consentimiento del gobierno, algo que puede no producirse si dicho gobierno está librando una guerra contra un grupo rebelde o un grupo social en particular. Incluso en circunstancia menos extremas, los estados tienden a ser especialmente sensibles respecto de su soberanía nacional cuando surge la cuestión de los derechos humanos. Curiosamente para los gobiernos es más fácil permitir una presencia internacional cuando el personal trabaja ocupando agencias de ayuda o cuando llegan con planes de realizar acuerdos de paz .

Segundo: Una presencia de campo significativa requiere poder acceder a poblaciones en que los derechos humanos están en peligro. Esto no se puede garantizar siempre, sobre todo en situaciones de conflicto armado. En algunos casos las autoridades gubernamentales y otras partes enfrentadas pueden aprobar

explícitamente la presencia de personal internacional en zonas de cómbate y otras áreas. En otros, simplemente puede ser demasiado peligroso para los repatriados permanecer en lugares en que están teniendo lugar violaciones de derechos humanos y desplazamientos de población.

Tercera: el personal civil internacional, está limitado en cuanto al tipo de protección que puede ofrecer. Normalmente, por ejemplo, puede proporcionar poca o ninguna protección física a comunidades que sufren un ataque directo, además muchas de las actividades de protección emprendidas por el personal internacional (mediación, negociación , etc.) sólo pueden tener una repercusión útil si existe una base de confianza y buena voluntad entre los líderes locales y las comunidades.

CAPITULO III:

“LA NECESIDAD DE ENCONTRAR SOLUCIONES ADECUADAS QUE BENEFICIEN AL REFUGIADO, SIN PERJUICIO DE LAS NACIONES, SUS SOCIEDADES Y ECONOMIAS”

3.1 EL REFUGIO Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONOMICAS

3.1.1 TRASCENDENCIAS SOCIO-ECONOMICAS DEL FENOMENO DEL REFUGIO

En años recientes, muchos países apenas han ocultado su repudio respecto al problema de los refugiados y su renuncia a proporcionar asilo indefinido al gran número de personas desplazadas. En varias ocasiones, los estados han cerrado (o intentado cerrar) sus fronteras negando así refugio a buscadores de asilo de países afectados por conflictos, como Afganistán, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Camboya e Irak, En el mundo industrializado, los gobiernos han tendido a conseguir resultados similares por medios más sofisticados, bien mediante la intersección de los buscadores de asilo que van de camino hacia un potencial país de refugio, o extendiendo sus controles de inmigración a países de origen y países de tránsito mediante la introducción de exigencias de visado y control de pasajeros previo al abordaje en embarcaciones, aviones, o autobuses.

Además, en recientes ocasiones, los estados que han admitido números significativos de refugiados, han anunciado su intención de repatriarlos tan rápido como puedan, a menudo, sin prestar la atención suficiente a las condiciones que prevalecen en su patria, y si bien raramente se han puesto en práctica tales amenazas, previenen que los refugiados, las organizaciones que les ayudan y la población local,

de que los recién llegados no son bienvenidos y deberían dejar el país de asilo lo antes posible.

Como vemos, existe una lamentable y creciente tendencia entre los estados a considerar a los refugiados y buscadores de asilo como una carga no deseada y una inconveniencia innecesaria y desgraciadamente, para algunos gobiernos de países industrializados, el modo más fácil de resolver el problema de los refugiados es simplemente asegurando que las poblaciones desplazadas y pobres estén obligadas a permanecer en su propio país, cosa que sabemos no es posible ni justa para quienes tienen una verdadera necesidad de encontrar protección en otro país, ya que el propio no se la puede brindar.

La noción de un "régimen internacional de refugiados", implica una convergencia de intereses y una capacidad para hacer cumplir las normas que parecen faltar entre los muchos países y organizaciones que se ocupan de los asuntos de los refugiados. Los estados donantes y los gobiernos anfitriones, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales, por no mencionar a los propios refugiados y personas desplazadas, pueden tener un interés común en resolver el problema de la emigración forzosa y evitar nuevos movimientos de población, pero cuando se refiere a los medios que se utilizan para conseguir ese objetivo, sus propósitos y prioridades pueden ser muy diferentes.

Los estados por ejemplo, tienen una natural tendencia a centrarse en la defensa de sus intereses nacionales y la protección de su territorio y, como se ha visto, cuando se enfrentan a la llegada de un número significativo de buscadores de asilo, pueden estar tentados a cerrar sus fronteras o a encontrar otros medios de obstruir e impedir la afluencia. Por su parte, agencias no gubernamentales y grupos de defensa de los derechos de los refugiados y buscadores de asilo, y puede que no tengan del todo en cuenta los legítimos intereses de los Estados. Los propios

refugiados tienen sus propios intereses que pueden ser contradictorios, ya que como cualquier comunidad, las poblaciones de refugiados son variadas, divididas por edad, género, educación, preparación y posición socioeconómica.

Por lo tanto, las organizaciones regionales, las agencias de desarrollo, las fuerzas de mantenimiento de la paz, los organismos de derechos humanos, los medios de comunicación y los investigadores académicos, por mencionar algunos, todos tienen importantes contribuciones que hacer a la prevención y solución duradera de los problemas de los refugiados.

3.1.1.1 MEDIDAS RESTRICTIVAS DE ASILO, CAUSAS Y EFECTOS.

Sería erróneo afirmar que los conceptos de refugiado y emigrante económico han perdido toda su validez conceptual. En algunas situaciones, la distinción puede ser fácil de identificar, por ejemplo, nadie creería que los cientos de miles de liberianos que viven en Guinea han ido allí para mejorar su nivel económico de vida, ⁽⁹⁵⁾ pues entre uno y otro país, no hay mayor diferencia de desarrollo económico, por lo que se entiende que se trata de refugiados y no de emigrantes económicos, pero en casos como el de los ruandeses que llegan a Bélgica, los haitianos que se dirigen a E.U. o los vietnamitas que llegan por barco a las costas de Australia, entonces el asunto es más complicado. ⁽⁹⁶⁾

Por lo que respecta a los estados industrializados, ese problema ha asumido varias dimensiones y como ya hemos hecho ver, no es verdad que los estados más ricos del mundo se oponen determinantemente a la inmigración, incluso, países como Australia, Canadá y E.U., que son naciones de inmigrantes, continúan viendo una virtud en la llegada y asimilación de ciudadanos extranjeros, pero tanto sus gobierno

⁹⁵ ACNUR, ACNUR Un Instrumento de Paz, edición publicada por la oficina ACNUR y financiada por el INSERSO, Madrid, Agosto de 1996, p 30.

como los ciudadanos desean regular y controlar tales llegadas, y sentir que mantienen el control sobre la situación.

Ahora bien, continuaremos analizando la situación por la que los estados industrializados, principalmente los países europeos, han participado en la constante búsqueda de medidas y esfuerzos por evitar o prevenir a los solicitantes de asilo de llegar a su territorio, ante la carga financiera, principalmente, que representa su llegada.

Dentro de las restricciones y prevenciones que los estados industrializados han tendido a introducir en sus políticas migratorias, tenemos medidas tales como: - la ampliación de los requisitos de visado para los ciudadanos de países que están produciendo un número importante de solicitantes de asilo, además de las ya mencionadas multas a las compañías de transporte que lleven pasajeros sin documentos válidos; -la intersección de solicitantes de asilo en alta mar, seguida de su repatriación masiva o traslado a un lugar distinto del que esperaban obtener el reconocimiento de la condición de refugiado; -el rechazo masivo de solicitantes de asilo en entradas fronterizas y sistemas de rápida deportación de las personas con solicitudes fraudulentas o poco confiables; -el envío de los solicitantes de vuelta a los países por los cuales transitaron antes de llegar ahí y en los que pudieron haber presentado la solicitud para obtener la condición de refugiado; el uso de interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado de la Convención de Refugiados de la ONU de 1951, siendo más exigentes las pruebas que presentan las personas que afirman tener un "temor fundado de persecución" en su país; -la detención de solicitantes de asilo fraudulentos en condiciones de prisioneros y la reducción o retirada de su derecho a trabajar y sus derechos de bienestar social y, por último, la firma de acuerdos entre países vecinos por los que se evite que los

⁹⁶ Op. Cit., p 31.

solicitantes de asilo que no tuvieron éxito en un país, presenten nuevas solicitudes para obtener la condición de refugiado en otro país.

Pese a la idea de que sólo evitando que grandes números de emigrantes económico entren a través de la opción del asilo, mediante la imposición de tales medidas en los países industrializados (que son los más atractivos para este tipo de emigrantes), y así poder asegurar la ayuda a los auténticos refugiados mediante la figura del asilo, hay evidencias que hacen presumir que las medidas que los gobiernos han introducido para controlar la admisión de ciudadanos extranjeros, han tenido algunas consecuencias negativas para los refugiados y la institución del asilo.

Como los países industrializados, intensifican y coordinan sus esfuerzos para contener la emigración irregular, existe el peligro de que las medidas legales y administrativas adoptadas, incluyendo medidas para agilizar los trámites de refugio y para pasar la responsabilidad de considerar las peticiones de refugio a otros países, puede tener el efecto de poner a los refugiados en situaciones que en última instancia podrían conducir a su regreso a un país en el que su libertad o su vida estuviesen en peligro. En los últimos años, según las oficinas del ACNUR, se ha informado de un creciente número de casos en que a los solicitantes de refugio se les ha denegado la admisión a un Estado y han regresado al último país a través del cual habían pasado⁹⁷. Sin embargo, en vez de examinar su solicitud de refugio, el país de tránsito ha deportado masivamente a los individuos afectados, bien a su país de origen o bien a otro país donde no se podía garantizar su seguridad.

En algunos países, las autoridades incluso han iniciado revisiones de documentos a bordo de aviones que llegan, una práctica que, equivocadamente, les permite afirmar que cualquier pasajero que como consecuencia sea deportado no ha

⁹⁷ ACNUR, Ayudando a los refugiados: el ACNUR en Breve, Folleto publicado por la Sección de Información Pública del ACNUR, Ginebra 1996, p9.

sido admitido en el territorio del Estado que lo deportó, y por consiguiente no está en situación de solicitar refugio allí. Desafortunadamente, el ACNUR conoce casos en que las víctimas de tales deportaciones han sido encarceladas o torturadas a su llegada al país que los han devuelto.

Así, aunque el número de solicitudes de asilo recibidas por los estados más ricos del mundo han descendido en los últimos años, ⁽⁹⁸⁾ ello no significa que la emigración halla disminuido, lo que pasa es que con la puerta del asilo cerrándose, cada vez más personas están recurriendo a la inmigración ilegal, una tendencia que es bien recibida sólo por los traficantes y los sindicatos del crimen, que controlan esta industria tan productiva del tráfico de vidas humanas.

Por lo tanto, el problema de la inmigración irregular no se ha resuelto en lo absoluto, miles de solicitantes de asilo continúan llegando a los estados industrializados todos los meses, obligados a vivir en la expectativa mientras aguardan a que se tramiten sus solicitudes y si tienen suerte lo lograrán. Mientras, por una parte, los gobiernos continúan invirtiendo miles de millones de dólares en patrullas fronterizas, trámites de asilo e instalaciones de detención, y por otra, los recursos destinados al desarrollo y a la promoción de los derechos humanos en los países de origen, que tanto lo necesitan, han sido reducidos o en el peor de los casos detenidos.

Son similares los sentimientos que están expresando los estados más directa y seriamente afectados por el problema del desplazamiento masivo: los países menos desarrollados que albergan a la inmensa mayoría de los refugiados del mundo. Muchas de estas sociedades, se enfrentan a una serie de problemas interrelacionados y que empeoran constantemente: economías estancadas o en

⁹⁸ Idem.

decadencia, poblaciones en rápido crecimiento, degradación medioambiental, creciente competencia por los trabajos y por la tierra, niveles de delincuencia en aumento y aumento de las tensiones sociales. En algunos casos, los programas de ajuste estructural que ponen límites estrictos a la cantidad de gasto público dedicado a salarios y bienestar social, están agravando estas dificultades ⁽⁹⁹⁾

Comprensiblemente, los países que se hallan en tales circunstancias y que tradicionalmente se han mantenido en una política de puertas abiertas respecto a los refugiados, ahora están empezando a preguntarse si no ha llegado el momento de un nuevo enfoque del problema de la emigración forzosa. Existen algunos casos, como por ejemplo, el de los refugiados ruandeses en la capital de Zaire durante 1994. Según los ciudadanos de Zaire, los refugiados tiene una ética cultural y un comportamiento diferente, llevar armas y matar son actitudes bastante normales entre ellos, al igual que robar y usurpar las propiedades ajenas. La población refugiada, dicen, a abusado de los recursos de Zaire, destruido su medio ambiente, introducen una inflación incontrolada en su mercado y abusan de su hospitalidad, por lo que los quieren fuera de el país. ⁽¹⁰⁰⁾

Por el contrario, algunos de los estados más poderosos del mundo, han logrado beneficiarse de los movimientos de refugiados armando y entrenando a algunas de las personas afectadas y utilizándolas para desestabilizar al gobierno dentro de su país. ⁽¹⁰¹⁾

Otro factor que influye en la problemática social del refugio, por la creciente escala y complejidad de la migración involuntaria, es la difícil distinción que tradicionalmente han hecho las organizaciones humanitarias entre refugiados,

⁹⁹ Casalet Ravena, Combali, Jornada Internacional. Consecuencias Psicosociales de la Migración y el Exilio, UAM, México 1989, p76.

¹⁰⁰ Idem.

retornados, personas internamente desplazadas y la población residente. En las zonas fronterizas de países como Liberia y Sierra Leona o Etiopía y Somalia, por ejemplo, es posible ver personas de los cuatro grupos viviendo juntos en idénticas circunstancias. Un individuo o una familia, pueden incluso pasar de una de estas categorías a otra, dependiendo de sus cambiantes circunstancias y estrategias de supervivencia.⁽¹⁰²⁾

3.1.1.2 LA NECESIDAD DE EDUCAR A LA OPINION PUBLICA

A pesar de la recesión, la inflación y el desempleo, el nivel de vida en el mundo industrializado esta todavía en una tendencia ascendiente. Aunque ocasionalmente están dispuestos a cooperar económicamente cuando el desastre azota a un país como Etiopía o Ruanda, los ciudadanos de los países de Norteamérica, Europa occidental, el Este de Asia y Oceanía, son difíciles de compartir su cómodo estilo de vida con alguien más, especialmente si el color de su piel, su cultura, su religión o sus idiomas son diferentes a los suyos. Esa es una forma de entender la actual reacción adversa del público contra los refugiados y los buscadores de asilo. Tal vez necesitamos ser más comprensivos con las personas que viven en los estados industrializados, especialmente los que están en lo más bajo de la jerarquía social y los que viven en áreas urbanas con muchas carencias, donde las poblaciones inmigrantes son las mayores, las más visibles y hacen las mayores peticiones de servicios públicos limitados. Incapaces de comprender la cambiante composición de su propia sociedad, quizá tengan un auténtico temor de lo que no les es familiar o conocido.

¹⁰¹ Refugiados, El asilo en Europa, Revista Publicada por la sección de información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 89 Madrid, Marzo 1995, p13.

¹⁰² Refugiados, Ataque a los Derechos Humanos, Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR, No. 65, Madrid, Agosto 1990, p. 2.

Si nos sentimos mas o menos solidarios con sus circunstancias, y si describimos tales actitudes como xenofobia o racismo, el resultado es el mismo. En la mente de muchas personas que viven en los estados industrializados, hay poca o ninguna diferencia entre un refugiado y un emigrante económico. Estos puntos de vista tiene una fuerza especial en las sociedades democráticas, donde se representa la libertad de expresión, y donde políticos sin escrúpulos pueden atraer apoyo usando a las minorías éticas como escúdo.

El número de técnicas que se pueden utilizar para formar y educar al público es limitado. Como han demostrado organizaciones como Amnistía Internacional y Greenpeace, la imaginación es el elemento clave. Para las campañas efectivas de concientización pública ,la técnica de educación al público, también se debe basar en algunos mensajes claros (e incluso controvertidos) ⁽¹⁰³⁾

Tradicionalmente, los defensores de asilo han tratado de enfatizar la distinción que existe entre un refugiado y un emigrante económico.

Por una parte, debemos continuar acentuando que los refugiados son un caso especial, y que su tratamiento está regulado no sólo por la ley nacional de inmigración, sino también por los principios de protección internacional. Por otra parte, debemos oponernos a la noción de que la inmigración internacional ha alcanzado proporciones difíciles de controlar. Por que es precisamente esa idea, la que ha conducido a los gobiernos a desafiar la institución del asilo.

Es natural que las personas se trasladen. La emigración internacional no es un fenómeno que haya que eliminar, sino una característica natural e inevitable de la vida humana. Aunque la evolución del Estado-Nación, nos ha animado a creer que hay una identidad natural entre personas particulares y lugares particulares, todas las

¹⁰³ Refugiados, Los Refugiados y los Medios de Comunicación, Revista Publicada por la Sección de Información Publica del ACNUR y ARTEGRAF, No. 91, Madrid, Octubre 1995, p. 16.

naciones modernas se han formado por movimientos migratorios. Es muy probable que las personas se trasladen cuando perciben una ventaja en hacerlo, cuando las condiciones en su lugar normal de residencia se vuelven excesivamente inseguras. Durante muchos años, Europa aportó una gran proporción de los refugiados y los emigrantes económicos del mundo, gran número de los cuales dejaron la región para instalarse en otras parte del mundo. Sólo en las últimas dos o tres décadas se ha invertido la dirección del movimiento.

Vale la pena repetir que los emigrantes, sea cual sea su condición legal, hacen una contribución a sus sociedades adoptivas, tanto en términos económicos como culturales. Hay que descartar los estereotipos. La imagen del refugiado desempleado y dependiente de la asistencia social, es tan mítica como la del inmigrante emprendedor que asume riesgos. La mayoría de las personas que se desplazan de un país a otro, tanto si huye de situaciones que ponen en peligro su vida, como si buscan una mayor seguridad económica, simplemente quieren vivir una vida mas productiva y pacífica, y proporcionar a sus descendientes las oportunidades que ellos no disfrutaron. Al igual que todo el mundo, los refugiados producen bienes, prestan servicios, gastan sus salarios y pagan impuestos, contribuyendo a la riqueza y a la diversidad en los países en los que se instalan.

La experiencia ha demostrado que los refugiados y otras personas desplazadas, pueden traer beneficios a las zonas en las que se instalan, pueden a veces lograr introducir técnicas agrícolas y empresariales nuevas en la comunidad anfitriona, estimulando así la economía local ⁽¹⁰⁴⁾, y en muchas situaciones, los refugiados han proporcionado una fuente de mano de obra barata y servicial, que los empresarios locales han utilizado para incrementar la producción y expansión de productos y servicios locales.

¹⁰⁴ Refugees, focus 1996 in Review, is Published by the Public Information Section of the UNHCR and ATAR, No. 106, Switzerland, April 1996, p.5

Sin embargo, hay que reconocer que los movimientos masivos de población pueden causar daños considerables tanto en el medio ambiente como en la infraestructura de las zonas receptoras y reducir con ello su desarrollo, ya que cuando un gran número de personas desplazadas e indigentes se instalan en una región, a menudo se ven obligadas a sobrevivir talando grandes cantidades de madera, ocupando extensas áreas de tierra y haciendo un uso substancial de servicios comunales, tales como pozos, redes de abastecimiento de agua, escuelas y centros de salud, en perjuicio del medio ambiente y de los residentes locales.

Ante tales circunstancias, es fácil que surjan tensiones y conflictos, como ya hemos mencionado en otras ocasiones, entre los recién llegados y la población residente, sobre todo no comparten el mismo grupo étnico o de lenguaje, en otros casos, las propias poblaciones de refugiados pueden estar divididas en grupos opuestos y llevar sus rivalidades a la comunidad anfitriona.

De acuerdo con la ley internacional, se entiende que cuando un estado concede asilo a una población de refugiados, lo hacen por razones puramente humanitarias y sin que implique una actitud de hostilidad hacia el país de origen. En la práctica, sin embargo, los movimientos de población entre dos países vecinos han demostrado ser, inevitablemente, una causa de tensiones entre los estados involucrados.

Los campos y asentamientos de refugiados, no son naturalmente sitios "normales", particularmente en situaciones en las que la población tiene poco o ningún acceso a tierra o trabajo remunerado y, por lo tanto, deben depender de la ayuda externa. Pero la característica más sorprendente de cualquier población de refugiados, sobre todo en la fase siguiente a la emergencia, es la magnitud en que sus miembros se preocupan de asuntos humanos muy corrientes como: elegir una

compañera o compañero, criar a los hijos, mantener las relaciones sociales, tratar de mejorar su nivel de vida y, por lo general, salir lo mejor librados de lo que puede ser una situación traumática, tanto física como psicológicamente.

Como cualquier grupo de personas, los refugiados no son todos igualmente hacendosos. Pero para satisfacer sus necesidades y aspiraciones básicas, las poblaciones exiliadas y desplazadas frecuentemente se ven obligadas a desarrollar toda una gama de estrategias prácticas para salir adelante. Algunas de estas estrategias, como es natural, giran en torno a la obtención de ayuda, uno de los recursos más evidentes y esenciales en una situación de refugiado. Así, por ejemplo, compran y venden cartillas de racionamiento, registran varias veces a sus hijos, reparten a sus familias entre un campo de socorro y actividades económicas externas, establecen mercados en la periferia de los campos para comerciar con los granos de los suministros de socorro, con lo que están demostrando cualidades de habilidad e ingenio ⁽¹⁰⁵⁾

Cuando hay otros medios de ganarse la vida en un asentamiento de refugiados, rara vez se pasan por alto. No sólo se trata de que los refugiados aprovechen toda oportunidad disponible para obtener cualquier tipo de ingreso, sino que también han entablado relaciones económicas con hombres de negocios o agricultores ricos locales, mediante el establecimiento de acuerdos contractuales para conseguir acceso a tierras o a empleo, ofreciendo a los refugiados un medio de ocuparse en actividades productivas, al margen de lo reducido que sean los rendimientos.

¹⁰⁵ Refugiados, La Vida en un campo de refugiados, Revista Publicada por la sección de Información Pública del ACNUR Y ARTEGRAF, No. 93, Madrid, Marzo 1996.

3.2 LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS: EL OBJETO CONSEGUIR:

3.2.1 PLANTEAMIENTO DE LA SITUACION.

Los últimos siete años, han sido motivo de algunos cambios significativos en la magnitud, el alcance y la complejidad de la cuestión general de los refugiados. Durante ese periodo, millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares como resultado del terror político, el conflicto armado y la violencia social. Un creciente número de regiones, han resultado afectadas por el problema del desplazamiento humano y, como han demostrado las recientes experiencias en los Balcanes, en Africa Central y en partes de la ex-Unión Soviética, tanto las organizaciones humanitarias, como los gobiernos, encuentran cada vez más difícil hacer frente a las múltiples exigencias generadas por estas emergencias.

Al mismo tiempo, millones de otros refugiados y personas desplazadas han conseguido regresar a su país y a su comunidad. En algunos casos, han elegido la repatriación, por que en su patria se ha restaurado la paz. En otros casos, han dejado su país de asilo, porque las condiciones de vida han llegado a ser demasiado difíciles allí o porque ya no disfrutaban de la hospitalidad del gobierno y de la población del país anfitrión.

En sus esfuerzos por responder a estos sucesos contradictorios, el ACNUR y sus colegas se han visto obligados a volver a evaluar los enfoques establecidos del problema de la emigración involuntaria. De este proceso, están surgiendo nuevas estrategias que están diseñadas para tratar tanto las causas como las consecuencias del desplazamiento forzoso y como consecuencia la atención internacional voltea a ver las dificultades a que se enfrentan los refugiados en sus países de asilo, a las circunstancias que les han obligado a dejar sus países. Al mismo tiempo, ahora se

están haciendo mayores esfuerzos para garantizar que los refugiados puedan regresar a sus hogares y reintegrarse en su propia sociedad, permitiéndoles de ese modo, encontrar una solución duradera a su difícil situación.

El estado de los refugiados en el mundo, no es completamente negativo. Aunque el número de refugiados y desplazados continúa aumentando, el relajamiento de las tensiones entre los países del Este y el Oeste y la solución de varios conflictos regionales, permitieron que tan sólo en 1995, más de 9 millones de refugiados hayan regresado a casa desde el principio de la década. ⁽¹⁰⁶⁾

Países como Camboya, El Salvador, Namibia y Nicaragua, donde se desarraigó a un gran número de personas en las décadas de 1970 y 1980 ⁽¹⁰⁷⁾, han conseguido establecer acuerdos de paz, elegir nuevos gobiernos y recibir a aquellos ciudadanos que habían buscado refugio en otros Estados. En cada uno de estos casos, Naciones Unidas ha desempeñado un papel importante en el proceso de reconciliación y repatriación, generalmente este papel ha incluido actividades tanto políticas como humanitarias: negociación de acuerdos de paz, desarme y desmovilización de combatientes, transporte de refugiados de vuelta a sus hogares, registro de votantes, observación y organización de elecciones, control de los derechos humanos y promoción de la reconstrucción social y económica. A pesar del éxito inicial de estas operaciones, los países afectados siguen sufriendo algunas divisiones políticas, tensiones sociales y problemas económicos profundamente arraigados y como la experiencia ha demostrado, no se puede dar marcha atrás de la noche a la mañana a los movimientos de refugiados a gran escala y de larga duración, aún si los factores que dieron lugar al éxodo, han disminuido o desaparecido.

¹⁰⁶ ACNUR, ACNUR: Un Instrumento de Paz, Edición Publicada por la Oficina del ACNUR y Financiada por el INSERSO y el Comité Español del ACNUR, Madrid, Agosto 1996, p. 82.

¹⁰⁷ Idem.

3.2.1.1 CONSIDERACIONES HUMANITARIAS Y ESTRATEGICAS:

Existe una necesidad doble de encontrar soluciones a la crisis del desplazamiento humano: una necesidad humanitaria, que proviene del sufrimiento experimentado por los refugiados del mundo, y una necesidad estratégica, derivada de los problemas de seguridad que surgen como consecuencia de los movimientos masivos de población y de las fuerzas que los provocan.

Los refugiados, son personas que por definición, necesitan protección, algunos son víctimas del terror político, perseguidas por su raza, orígenes étnicos, religión u opiniones. Otros huyen porque su vida y su libertad están amenazadas por la guerra, un conflicto civil, o la violencia social, en fin, causa que como hemos visto a lo largo de la presente investigación, son determinantes en sus vida para buscar refugio en otro lugar distinto al de origen. Cuando individuos, familias y comunidades deciden dejar su país y buscar refugio en otro lugar, habitualmente es porque sienten que no tienen otra opción y para algunos, convertirse en refugiado es el último camino en un largo periodo de incertidumbre, una decisión muy difícil que se toma sólo cuando todas las demás opciones han fracasado, en otros casos, es una reacción instintiva a circunstancias inmediatas que ponen en peligro la vida y en último caso, la retirada se presenta de una manera más obligada y humillante, cuando las personas son obligadas a punta de pistola (como comúnmente se dice) a dejar su propia ciudad o comunidad, exigiéndoles, además, que firmen la cesión de sus hogares a las personas que les están persiguiendo (como ha ocurrido en varios conflictos en la ex-Unión Soviética).

3.2.1.2 ENFOQUES TRADICIONALES EN LA MISIÓN DE BUSCAR SOLUCIONES AL PROBLEMA:

En los más de 50 años transcurridos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Internacional ha dedicado una considerable cantidad de esfuerzos y recursos al problema de los refugiados, como resulta ahora, existe una compleja red de instituciones, leyes y acuerdos diseñados específicamente para satisfacer las necesidades de las personas que han sido obligadas a dejar su patria. Esta red, a veces llamada “régimen internacional de refugiados”⁽¹⁰⁸⁾, está coordinada y dirigida fundamentalmente por el ACNUR, que, como hemos dicho, se estableció en 1951 con la responsabilidad de buscar soluciones permanentes para el problema de los refugiados .

Desde entonces, ACNUR adquiriría interés en las personas o poblaciones, sólo cuando se habían convertido en desplazados tras cruzar una frontera y buscar asilo en otro estado. Las organizaciones humanitarias, hacían algún esfuerzo por anticiparse a nuevos movimientos de refugiados y prepararse para las afluencias en potenciales países de asilo. Pero se prestaba poca atención a evitar tales movimientos de refugiados, abordando las causas de desplazamiento en el país de origen. Desde la década de 1950 a 1980, hubo un acuerdo internacional general en cuanto a que el ACNUR, sólo podía respetar su condición humanitaria ocupándose de los movimientos de refugiados una vez que estos tuvieran lugar y que cualquier esfuerzo por ocuparse de las condiciones que provocaban tales movimientos, sería “político” y, por consiguiente, inadmisibles,⁽¹⁰⁹⁾ ya que el mandato del ACNUR, como lo define su Estatuto, es apolítico y puramente humanitario. Sobre esta base, la Oficina del

¹⁰⁸ Martínez Viadomonte, José A. El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados. De. Botas, México 196k, p. 161.

¹⁰⁹ ACNUR, Conclusiones, Sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, ed. ACNUR, División de la Protección Internacional, Ginebra 1981, p. 18

ACNUR insiste en la solución de los problemas de los refugiados y no puede intervenir en las circunstancias que los han hecho existir.

El ACNUR y otras organizaciones de refugiados, debían entender que su labor era solucionar los problemas de los refugiados y no resolver el problema del refugio. Ello aseguraba que se prestase una atención considerable al derecho de las personas a dejar su país y buscar asilo en otro país, pero se desentendía lo que es posiblemente un derecho humano más fundamental: el derecho a permanecer, que consiste en la capacidad de una persona para vivir en paz y con seguridad dentro de su propio país y comunidad. Además, se adjudicaba la responsabilidad de resolver los problemas de los refugiados a los países que los recibían, más que a los estados de donde habían huido, La Convención de la ONU para los refugiados de 1951, por ejemplo, se ocupa a fondo de las obligaciones de los países de asilo y lo referente a los derechos legales, sociales y económicos que se debían conceder a los refugiados. Sin embargo, la Convención no dice nada acerca del papel y la responsabilidad de los países de origen, en cuanto a la búsqueda de soluciones para los problemas de los refugiados.

3.2.2 ALTERNATIVAS EFECTIVAS: SOLUCIONES DURADERAS CONFORME AL MANDATO DEL ACNUR.

Los refugiados, tiene como principales alternativas ya utilizadas, las siguientes: pueden permanecer en su país de asilo y llegar a estar social, económica y legalmente integrados a allí, una solución conocida como asentamiento local; pueden trasladarse de su país de asilo y adoptar residencia en otro estado que este de acuerdo en admitirlos, una solución descrita como reasentamiento en un tercer país; o pueden beneficiarse de la solución de la repatriación voluntaria, optando libremente por volver a su patria y asumir todos los derechos y obligaciones de la población residente.

Durante gran parte de las cinco últimas décadas, se ha dado importancia primordial a las soluciones de asentamiento local y reasentamiento en un tercer país. En la década de 1970, se organizaron varios programas de repatriación voluntaria a gran escala, principalmente a países de recién independencia, como Angola, Bangladesh, Mozambique y Zimbawue ⁽¹¹⁰⁾, hubo que esperar hasta la década de 1980 para que se reconociera que la repatriación voluntaria era la solución preferida para los problemas de los refugiados.

3.2.2.1 INTEGRACIÓN AL PAÍS DE ASILO:

Probablemente, lo que el ACNUR llama integración al país de asilo, también conocida como asentamiento local, resulta inadecuado para la sociología. La integración de un individuo a la tierra extranjera, puede llevar más de una generación, es difícil pensar que la mera circunstancia de tener una residencia legal, una autorización para trabajar, o algunas facilidades materiales y el goce jurídico de los derechos que la Convención de 1951 concede a los refugiados, pueda ser suficiente para que una persona modifique su cultura y los infinitos hábitos sociales, necesarios para asimilarse a un medio extraño.

Sin embargo, con la limitación de los medios materiales con que dispone el ACNUR para llevar a cabo esta actividad, no se puede aspirar a mucho más, de acuerdo con la convención, corresponde al ACNUR asegurar una política de protección al refugiado y entre las funciones, también, aparece la de promover todos los medios necesarios para mejorar la suerte de los refugiados, de hecho, la integración varía según los casos, a veces porque tocan por suerte países de mayor desarrollo económico que poseen medios para facilitar la integración, otras porque la

¹¹⁰ Mousalli, Michel, Declaraciones Sobre la Protección Internacional a los Refugiados, ed. ACNUR; Madrid 1984, p. 7.

nueva comunidad comparte su cultura con la del país de origen, finalmente, otras por alguna política especial dirigida a facilitar el asentamiento de poblaciones extranjeras. En ese marco, el ACNUR financia la asistencia inicial del refugiado, fomenta el acceso a la capacitación y especialmente la educación de los niños en el nuevo medio.

Una mención especial, merecen los proyectos de integración de refugiados en los países industrializados. Durante los últimos 15 años, estas naciones han acogido a cerca de dos millones de exiliados ⁽¹¹¹⁾

La integración de estas personas, la mayoría de origen urbano, incluye, en algunos países, no sólo la regularización legal y laboral. En ciertos casos, la asistencia es ejecutada por el propio estado (Francia y Canadá), en otros, a través de los llamados "Concilios de Refugiados" en países como Dinamarca, Gran Bretaña, Italia, España, etc. ⁽¹¹²⁾ que a veces reciben auxilio económico estatal y otras no. Una variante del modo de asistencia, es efectuarla a través de patrocinadores colectivos o individuales, como EU.

En las regiones menos desarrolladas del mundo, los refugiados han recibido relativamente pocos beneficios de las disposiciones de la Convención, por la sencilla razón de que los países a los que huyen son generalmente muy pobres y carecen de los servicios básicos, mientras que los refugiados que viven en campos organizados se han beneficiado de servicios igualmente buenos (si no es que mejores) que los disponibles para la población de los alrededores. Así, las poblaciones de refugiados en los países menos desarrollados, suelen encontrarse en circunstancias socio-económicas más difíciles de las que experimentaban en su patria.

¹¹¹ Refugiados, El Asilo en Europa. Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 89, Madrid, Marzo 1995, p.5.

¹¹² Op, cit.

Por el contrario, la situación de los refugiados que se han dirigido a estados industrializados de Europa Occidental, Norteamérica y Australia, es muy diferente, muchos de los allí refugiados han encontrado que su nivel de nivel de vida, aunque pobre para los niveles locales, es considerablemente mejor de lo que podían esperar en su país. Si no encuentran trabajo, al menos tiene derecho a la seguridad social. Normalmente, los refugiados en los estados industrializados, tienen derecho a la educación y tratamientos médicos gratuitos. Al mismo tiempo, como señalábamos con anterioridad, los programas de integración organizados, que habitualmente existen en tales sociedades (clases de idioma, programa especial de alojamiento, servicios de orientación, así como formación e iniciativas para el empleo, entre otros), han permitido a muchos refugiados y, lo que es más significativo, a sus hijos, adaptarse con éxito a la vida en el mundo occidental. Como resultado, ellos generalmente se han sentido menos inclinados a la repatriación, que los refugiados que han encontrado asilo en países menos ricos o pobres. Además, se han visto apoyados por la presencia de comunidades nacionales o étnicas y han podido recurrir a su ayuda, consejos y recursos de los miles de compatriotas que ya estaban instalados en esos países con anterioridad a su llegada, bien como refugiados o bajo alguna otra forma de inmigración. Cuando existen tales condiciones favorables, el deseo de un refugiado de volver a casa y reclamar su propia cultura e identidad se pueden debilitar considerablemente.

Así, las personas ahora dejan su país y buscan ser admitidos en otros países, como resultado de una mezcla de temores, esperanzas y ambiciones lo que puede ser difícil, si no imposible, por el temor que los ciudadanos del país receptor tienen, no a ejércitos y tanques, sino muchas veces, a emigrantes que hablan otros idiomas, adoran a otros dioses y pertenecen a otra cultura, y que temen, les quitarán los empleos, ocuparán sus tierras, vivirán a costa del sistema del bienestar y significarán una amenaza para su forma de vida.

Pero sin duda, la integración tiene mayores probabilidades de éxito, si el país receptor otorga libertad de asentamiento y circulación. Esto no siempre es posible en campos de refugiados, en más de una ocasión, tales campos son creados de tal modo que el contacto con la población local y la posibilidad de asimilar su cultura son escasos, en este caso, la estrategia se cambia en beneficio de un asentamiento exitoso, aunque aislado. En repetidas oportunidades, el ACNUR ha financiado proyectos agrícolas o trabajos colectivos, aún a sabiendas que tales planes pueden provocar un agravamiento del aislamiento, pero se considera más positivo asegurar un pronto trabajo, que a largo plazo terminar por asimilar a los refugiados al medio.

Es evidente también, que los programas realizados a beneficio de los refugiados en el Tercer Mundo, especialmente los destinados a su integración, deben constituir simultáneamente un factor de desarrollo para la región, favoreciendo así a las comunidades locales. La construcción de dispensarios, escuelas, pozos, carreteras, el acondicionamiento de los suelos, la reforestación u otros proyectos, crean no sólo la posibilidad de trabajo, sino también ofrecen servicios destinados a permanecer largo tiempo, aún en el caso de que los refugiados vuelven a sus países. Por otro lado, importantes proyectos de desarrollo que benefician a refugiados y poblaciones locales, han sido programados y realizados en colaboración con otros organismos internacionales, tales como el Banco mundial, con el cual se han coordinado programas de trabajo con los refugiados⁽¹¹³⁾,

Como ya se ha dicho, la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951, expuso con detalle las diversas prestaciones económicas, sociales y civiles a que tienen derecho las poblaciones exiliadas. En toda una gama de áreas (alojamiento, educación, seguridad social y empleo, por ejemplo), la Convención estipula que se debe tratar a los refugiados de un modo "no menos favorable" que otros extranjeros,

Según el artículo 7 párrafo primero de dicha Convención, por medio de esta disposición se pretende asegurar una adecuada integración de los refugiados en sus nuevos países y evitar la marginación social que se podría producir si sólo se les diera una posición de segunda clase.

3.2.2.2 EL REASENTAMIENTO A UN TERCER PAÍS

El traslado de los refugiados a un tercer país, distinto del de primer asilo, no es ciertamente la mejor solución, esta operación conocida en la terminología interna como "reasantamiento" o "reinstalación", implica desarraigo definitivo del refugiado y la casi certeza de que no retornará a su propia patria. La operación en sí, es generalmente lenta, y las familias de refugiados se ven sometidas al castigo adicional de sujetarse a una especie de extenuante sala de espera, sin tener la seguridad de a dónde y cuándo serán reasentadas, y ni siquiera si realmente serán reasentadas en un tercer país. Un grupo relativamente pequeño de países, establecen las cuotas anuales de reasantamiento informándolo al ACNUR. Pese a su generosidad e interés, estas cuotas son insuficientes para cubrir el número siempre creciente de solicitudes de reinstalación. De ahí que el ACNUR no haya adoptado una política de estímulo del reasantamiento, salvo que estén relacionadas con la excesiva afluencia de refugiados en un sólo país de asilo o bien con aspectos relativos a su seguridad en las regiones donde se encurtan, sean éstas de tránsito o de asilo.

Como implican los conceptos de "asilo" y "refugio", un país de asilo debería ser un lugar acogedor, que ofreciera seguridad a las personas cuyos derechos humanos están en peligro y cuyo bienestar físico y psicológico es amenazado, pero lamentablemente, un gran número de refugiados de todo el mundo se encuentran con que el estado al que han huido no puede o no quiere proteger sus derechos humanos,

¹¹³ Albert Colliart, Claude, Instituciones de Relaciones Internacionales ed. FCE, México 1987. p. 66

de este modo, en algunos casos incluso, aunque en su minoría, los refugiados pueden correr un riesgo mayor en su país de asilo que en su país de origen.

Esos refugiados que no pueden encontrar un refugio seguro en su país de asilo se reparten en tres categorías básicas: en algunos casos, puede que a los refugiados se les niega la entrada al país al que han huido o se les amenaza con la expulsión, situación que es más probable si el potencial país de asilo siente que los refugiados amenazarían su estabilidad política, social o económica, si se les permitiera quedarse; en otras situaciones, los refugiados que han sido admitidos en un país de asilo pueden estar amenazados, no por las autoridades del país, si no por otros grupos o gobiernos hostiles y están sometidos a toda clase de violaciones a los derechos humanos y un tercer grupo de refugiados, los cuales se enfrentan con dificultades específicas, son los que tienen necesidades humanitarias especiales que no se pueden satisfacer en el país en que les han concedido asilo.

Generalmente, se trata de personas que ha sido sometidas a tortura o violencia sexual y que necesitan cuidados y terapias especializadas o que tiene serias discapacidades físicas y mentales para las cuales no hay tratamiento disponible localmente

Existe un procedimiento establecido para ayudar y proteger a las personas que se encuentran en situaciones tan difíciles y es el que se conoce como el llamado reasentamiento a un tercer país, que como hemos dicho, implica trasladar a un refugiado de su país de asilo a otro que lo haya admitido, aceptar a esa persona para concederle derechos de residencia a largo plazo y la oportunidad de convertirse en ciudadano naturalizado por esa razón, a menudo se habla de reasentamiento como una de las soluciones permanentes o duraderas que existen para los refugiados.

Sin embargo, a lo largo de la pasada década, la comunidad internacional coincidió en señalar que el reasentamiento a un tercer país, es la solución menos

deseada para un problema de refugiados, tal y como lo afirma un documento del Comité Ejecutivo del ACNUR: "...es la solución de último recurso"⁽¹¹⁴⁾. Aun y cuando en la mayoría de los casos el reasentamiento ha sido exitoso, ayudando a los refugiados a adaptarse a sociedades en la que la cultura, el clima, el idioma y la estructura social son casi completamente desconocidos para ellos, el reasentamiento es indudablemente un proceso caro y complicado, que no siempre tiene buenos resultados para los refugiados implicados en él.

Mientras para los refugiados el reasentamiento no representa "la solución de último recurso", sino el único medio cierto de proteger sus derechos humanos, ningún país tiene la obligación de aceptar esos refugiados de reasentamiento, sólo 10 de los 180 estados del mundo lo hacen con regularidad. Así, aunque parece improbable que crezca la cantidad de refugiados aceptada por los países industrializados, se espera que por lo menos se pueda mejorar la calidad del reasentamiento como medio de protección.

Por otra parte, sabido es que el concepto de tercer país seguro si no se aplica con estricto apego a los procedimientos de determinación del Estatuto de refugiados, existe el riesgo de realizar deportaciones masivas o en cadena, en las que cada país sin examinar la solicitud individualmente, devuelve al solicitante de reasentamiento al último país a través del cual viajó y acabar en un país que no proporcione protección suficiente a los refugiados o, mucho peor, terminar en su país de origen.

Ante tales situaciones, sería conveniente que los países tomaran en cuenta algunas consideraciones aceptadas desde los puntos de vista legales y humanitarios, tales como las siguientes: en primer lugar, el solicitante deberá poder reclamar, a través de un proceso individual, la presunción de que podrá encontrar seguridad en

¹¹⁴ ANCUR, Conclusiones sobre Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el comité Ejecutivo del Programa del ANCUR, ed. ANCUR, División de la Protección Internacional.

un tercer país. Se deberá informar al Estado que acoge a un refugiado, sobre el hecho de que el individuo devuelto es solicitante de asilo y asegurar su consentimiento, de admitirle en un procedimiento de asilo, se debería informar al individuo sobre la posibilidad de solicitar asilo en el país en cuestión y sobre el procedimiento a seguir y, por último, los solicitantes de asilo no deberían estar sujetos a las reglas del tercer Estado de destino. Seguir estas consideraciones, significaría que la preocupación más importante para los Estados es proteger a los refugiados, y no protegerse de ellos.

3.2.2.3 LA REPATRIACIÓN

De acuerdo con el ACNUR y otras organizaciones humanitarias de ayuda a refugiados, la participación es la mejor solución y la más preferible para los problemas de refugiados. El enfoque que el ACNUR da a la repatriación voluntaria, depende de una serie de factores, y sobre todo de la situación existente en el país de origen. Si no considera que los refugiados pueden regresar con una seguridad razonable, la Oficina no fomenta activamente el retorno. Para comprender el principio de la repatriación, es necesario recordar que cuando el ACNUR habla de repatriación, se refiere a un retorno voluntario y no forzoso. Cuando un refugiado decide volver, es por que ha tomado conciencia de que no vivirá en mejor lugar que en su propia tierra, además, ello significa que las circunstancias en su país de origen favorecen la seguridad de su territorio.

De hecho, el ACNUR está siempre efectuando operaciones de repatriación, donde los refugiados vuelven individualmente o en familias y aveces pueblos enteros, en tanto que otras personas, familiares o pueblos, todavía se quedan. Las repatriaciones que se han dado en todo el mundo, a lo largo de varias décadas a tras, es innumerable y en todas ellas la organización del ACNUR ha tenido que ver

directa o indirectamente, fomentando y estableciendo programas de repatriados, a veces, organiza el transporte de las personas que no pueden hacerlo por sí mismas etc.

Así, cuando el ACNUR organiza o facilita la repatriación voluntaria, la Oficina trata de garantizar, en la medida de lo posible, que se establezca un marco legal para proteger los derechos e intereses de los repatriados; las medidas comprenden la negociación de amnistías y garantías para tener la seguridad de que no se tomaran represalias contra ellos, ya sea por parte de las autoridades o los grupos rebeldes del país. Es posible, que estas medidas se traduzcan en acuerdos de repatriación formulados por escrito. Con frecuencia, se redactan acuerdos tripartitas entre el país de origen, el país de asilo y el ACNUR, en los que se especifican las condiciones de retorno y se establecen salvaguardias para los repatriados.

No obstante, el optimismo acerca de la repatriación voluntaria se ha aminorado, por el hecho de que muchos refugiados regresan a situaciones donde prevalece la devastación y la incertidumbre, e incluso una total inseguridad. Por esa razón, el ACNUR está adoptando nuevos planteamientos para asegurar la continuidad de esfuerzos de repatriación y reintegración.

A lo largo de la pasada década y más concretamente durante los últimos 5 o 6 años, las actividades del ACNUR en los países de origen se han intensificado y se ha puesto particular énfasis en satisfacer las necesidades de reintegración y rehabilitación de los retornados y de sus comunidades, algo muy distinto a la época en que a los refugiados se les proporcionaba, a todos por igual, el transporte de vuelta a su país y dejaban que en gran medida se las arreglaran solos una vez en su país.

Ahora que la mayoría de los refugiados abandonan sus países de origen en condiciones extremadamente duras y están deseando retornar a sus países tan pronto como las circunstancias lo permitan, el ACNUR pretende asegurar que la solución al sufrimiento de los refugiados sea duradera y comienza por ayudarlos a retornar a sus hogares, en condiciones seguras y dignas, pero cuando la repatriación no es posible, es entonces cuando el ACNUR los ayudará a integrarse en un país de asilo o a reasentarse a un tercer país , como ya vimos. Pero sin duda, la solución por excelencia a los problemas de los refugiados es la repatriación voluntaria.

Así, el ACNUR, como ya señalamos, ayuda a supervisar las condiciones de vida y de trabajo de los retornados tras la repatriación, los que muchas veces se encuentran con países devastados por años de guerra, pero también se encontraron con el ACNUR y las Organizaciones No Gubernamentales, entre otras, para ayudarles a rehacer sus vidas, poniendo en marcha proyectos con base en las comunidades para reparar carreteras y puentes, aumentar la disponibilidad de agua potable, y mejorar la educación de los campesinos, para ayudarles a reactivar la economía en los países que dependen de la actividad agrícola y abastecer de alimento a la población local, entre otras ayudas.

Cuando vuelve la paz y los medios que impulsaron a los refugiados al exilio desaparecen, nadie tiene que decirles cuando llega la hora de volver a sus hogares, muchos de ellos lo hacen por su propia cuenta, pero algunos se niegan a volver a pesar de que los temores por su seguridad ya hace tiempo que han desaparecido y ello se debe muchas veces a un nuevo temor: el volver a una patria en ruinas y empezar de nuevo, es entonces cuando el ACNUR les ayuda a sobreponerse a tales presiones.

EL ANCUR ha gastado, desde 1992, más de 14 millones de dólares en proyectos de rehabilitación e integración en el Noreste de Somalia, ⁽¹¹⁵⁾ uno de los lugares de Africa con mayores índices de desplazamiento humano, estos proyectos conocidos como "proyectos de Impacto Rápido"(PIRs), incluyen la reparación y construcción de escuelas, conductos de agua, hospitales y demás servicios públicos en los puntos de entrada fronterizos donde se recibiría a los retornados .Más de un tercio de esta cantidad, fue destinado a la limpieza de minas en los lugares potenciales de retorno, pero aún queda mucho por hacer en Somalia y en otros muchos países del mundo en los que se han puesto en marcha tales proyectos para reconstruir las infraestructuras en ruinas, proporcionar empleos , crear las mismas oportunidades para los retornados y los residentes.

En sus operaciones en todo el mundo, dondequiera que el ACNUR ve la oportunidad de llevar a cabo la repatriación, invierte mucho en el desarrollo de tales áreas, para así acelerar la repatriación de los refugiados, así tenemos países como Somalia, Mozambique, Malawi, Angola, Ruanda, Etiopía, Vietnam, Camboya, Guatemala, Afganistán, Irak, Sri Lanka, El Salvador, Nicaragua, etc. principalmente, como ejemplo de algunos lugares en los que se han invertido millones de dólares en programas de repatriación y afortunadamente se ha conseguido que, de igual forma, millones de personas desplazada, principalmente por conflictos armados, regresen a sus respectivos países una vez que las condiciones son propicias para el retorno. Así, el número de refugiados que regresan voluntariamente a sus hogares ha aumentado considerablemente, principalmente desde 1990, con la coincidente solución de algunos conflictos armados en ciertos países.

Sin embargo, la repatriación no es perfecta en su totalidad y como fenómeno social, tiene algunas repercusiones negativas. Los recientes movimientos de

¹¹⁵ ACNUR, ACNUR: un Instrumento de Paz, edición publicada por la Oficina del ACNUR y financiada por el INSERSO y el Comité Español del ACNUR, Madrid, Agosto 1996 p. 110

repatriación han afectado a algunas de las naciones más desposeídas de la tierras, los países a los que vuelven los refugiados a menudo están devastados: pueblos arrasados totalmente, puentes volados, carreteras y campos minados, sistemas de irrigación destrozados, escuelas, clínicas y otros servicios en ruinas. Los gobiernos de muchas sociedades devastadas por la guerra, sencillamente no están en situación de asumir toda la responsabilidad de la reintegración de refugiados de reingreso y otras poblaciones desplazadas. Por ejemplo, en Somalia no hay gobierno nacional, en Afganistán el gobierno central controla sólo una pequeña proporción del país, en Camboya las autoridades simplemente no tienen la capacidad ni los recursos necesarios para proporcionar cantidades significativas de asistencia a la reintegración y así, mucho otros gobiernos son incapaces que brindar un verdadero apoyo a la reintegración.

Por su parte, las agencias de desarrollo no pueden llenar estos vacíos, pues a diferencia de las organizaciones de apoyo a los refugiados, las agencias de desarrollo normalmente trabajan con programas a largo plazo, lo que hace que sea difícil para ellos responder a acontecimientos impredecibles como los movimientos de repatriación. Por otra parte, es posible que los refugiados que regresan a su país y después descubren que no pueden sobrevivir, vuelvan a depender de la ayuda humanitaria o verse obligados a unirse a las corrientes de migrantes rurales a la ciudad, agravando los problemas sociales de muchos países poco desarrollados.

Una limitación más, la encontramos en el hecho de que, al favorecer a una sección de la comunidad, es decir a los retornados, se pone en peligro el proceso de reconciliación social que es necesario en situaciones posteriores a un conflicto. Así, ante tan poco apoyo a los retornados a largo plazo, el estímulo para la repatriación se ve disminuido, sobre todo en aquellos que llevan una vida relativamente segura económica y socialmente en sus países de asilo.

Por tanto, el principio de ayuda a los retornados que el ACNUR ha formulando durante los últimos años, representa un intento por ocuparse de las limitaciones anteriores del problema de la asistencia a los retornados y la reintegración, por lo que su apoyo a la reintegración, se basa principalmente en cuatro principios y presupuestos básicos:

-El ACNUR, tiene la responsabilidad de ayudar a la reintegración de los refugiado ,no sólo de organizar su repatriación;- el éxito de la reintegración de los retornados y otras personas desplazadas no se produce automáticamente, sino que depende de la reanudación de actividades de desarrollo en los lugares de origen;- la asistencia a la reintegración debe proporcionarse de manera que no creen dependencia y contribuyan al desarrollo de la competencia y capacidad local y;- para aumentar la eficacia de los programas de repatriación, debe establecerse una buena relación entre la asistencia proporcionada a corto plazo en las zonas de retorno y los programas de desarrollo a más largo plazo de los gobiernos y las organizaciones internacionales.

La asistencia a la reintegración que proporciona el ACNUR y que como dijimos anteriormente se conocen como Proyectos de Impacto Rápido o PIR's, son proyectos simples, a pequeña escala, diseñados para producir beneficios visibles, inmediatos y efectivos en zonas en las que se han asentado cantidades significativas de retornados y personas desplazadas. Originalmente, se formularon en Centroamérica y desde entonces se ha extendido a países como Camboya, Etiopía, Mozambique, Myanmar, Somalia y Sri Lanka.⁽¹¹⁶⁾

Los PIRs, como los conoceremos, se pueden poner en práctica con rapidez y a bajo costo, haciendo el máximo uso de recursos, mano de obra e instituciones

locales, aunque con ellos se pretende beneficiar a comunidades enteras, también se pueden destinar a satisfacer las necesidades de grupos concretos de personas, como mujeres que son cabezas de familia o discapacitados físicos. Los PIRs, normalmente están basados en necesidades señaladas por las propias comunidades locales, pero también se seleccionan por su relación con otras necesidades de desarrollo en la misma zona.

Los PIRs, con un costo mínimo en cada caso, incluyen además de los beneficios ya mencionados atrás ,apoyos como el equipamiento de cooperativas pesqueras con canoas y redes, el establecimiento de bibliotecas escolares, la creación de cursos para la formación profesional, la plantación de árboles en áreas deforestadas, el establecimiento de centros artesanales para mujeres viudas y solteras, dotar de ganado a algunas granjas, instalación de servicios de almacenamiento frigorífico ,otros de salud, renovación de carreteras, excavación de pozos, etc.⁽¹¹⁷⁾

Como vemos, los PIRs benefician no sólo a los mismos repatriados, sino que además benefician a los países de origen que tienen un interés económico y político en el éxito del regreso y reintegración de los refugiados, a los estados donantes que siguen interesados en asistir una reducción del número de refugiados que necesitan asistencia internacional y a los países de asilo ,que generalmente están impacientes por ver la repatriación de los refugiados de su territorio.

Así, aunque está claro que los PIRs pueden hacer una contribución muy valiosa al proceso de la repatriación y posterior reintegración de los retornados, para que consigan su objetivo de consolidar la repatriación voluntaria, se necesita que

¹¹⁶ Idem

continúen demostrando ser rápidos y efectivos. El elemento de rapidez es esencial, por que no se puede esperar que las comunidades empobrecidas reciban a un gran número de retornados sin una expansión inmediata de su capacidad de admisión, ya que cuando el área de una población crece rápidamente, también lo hace el nivel de demanda de servicios en materia de salud, educación, transporte, formación, etc. además de recursos como tierras, agua, semillas y herramientas y si no se satisface esa demanda, la afluencia de retornados puede provocar nuevas formas de pobreza, tensiones y movimientos migratorios. Por su parte, el elemento efectividad es necesario por que es obvio, que la reintegración de los refugiados no se da de la noche a mañana, lo difícil no es la construcción de escuelas u hospitales o la dotación de tierras y fuentes de trabajo, sino asegurarse de que la escuela cuenta con profesores para enseñar, material para las clases, que el hospital cuenta con médicos suficientes y con el suficiente equipo médico, que las tierras no se las apropiará ningún dirigente local y que las fuentes de trabajo generados seguirán empleando a los retornados en las condiciones laborales justas, para facilitar la reintegración, por ejemplo.

3.2.3 LA CUESTIÓN DE BRINDAR PROTECCIÓN TEMPORAL O ASILO PERMANENTE

Si el asilo debe conducir a la integración, o si debe ser un medio de proporcionar protección hasta que sea posible la repatriación, en relación con el principio de "protección temporal", es una cuestión que tiene ciertas ventajas tanto para los propios refugiados, como para los países que los han admitido.

En los últimos años, como ya hemos mencionado, los países más prósperos del mundo se han enfrentado a un incremento constante del número de personas que

¹¹⁷ ACNUR Ayudando a los Refugiados, El ACNUR en Breve, Folleto Publicado por la Sección de Información Pública de ACNUR, Ginebra 1996, p. 8

buscan asilo en su territorio, por lo que han tendido a adoptar interpretaciones cada vez más restrictivas de los criterios para otorgar la condición de refugiado, y en muchos casos, incluso, se ha negado la condición de refugiado a personas que huyen de conflictos armados, alegando que no pueden demostrar un temor individual a sufrir persecución en su país de origen. El enfoque de la protección temporal ha salvado esta dificultad, y ha ayudado a establecer un consenso en cuanto a que se debería dar protección internacional a las personas cuya seguridad corre peligro, tanto si entran dentro de una interpelación concreta de la definición de refugiados como si no.

Los trámites empleados para considerar las peticiones individuales de asilo en los estados industrializados, se han visto congestionados en los últimos años a causa del número de personas que reclaman la condición de refugiado, otorgando protección temporal a la gran cantidad de refugiados (principalmente Yugoslavos) que buscan refugio en su territorio, los gobiernos se han ahorrado la tarea de tratar un número materialmente inmanejable de peticiones individuales, ante la idea de que la protección, efectivamente, será temporal.

Como ya se ha sugerido, una de las razones principales por que los políticos y el público en general de los estados industrializados han endurecido su actitud hacia los buscadores de asilo, es la sensación de que los refugiados realmente no desean regresar a su país, ni siquiera si allí las condiciones se vuelven seguras, si no que prefieren quedarse y disfrutar de las ventajas materiales de la vida en el mundo occidental. Al limitar el asilo a la idea de que este se solicita ante la necesidad de un verdadero refugio seguro, el enfoque de protección temporal pretende mitigar esos temores. Así, los gobiernos pueden creer que se pueden permitir ser más generosos con un grupo de buscadores de asilo si su presencia no va a llegar a ser permanente.

La protección temporal o protección enfocada al regreso, obliga a todas las partes implicadas a considerar seriamente la cuestión de una posterior repatriación, al saber desde un principio que se espera que ellos regresen a su patria cuando hayan mejorado las condiciones. Así, además, ante la idea de un retorno seguro, el enfoque de la protección temporal obligará a los gobiernos receptores y al ACNUR a tomar en cuenta cual es la forma más efectiva en que los estados pueden facilitar la repatriación.

Por otra parte, el enfoque de la protección temporal, representa una motivación para que los gobiernos receptores se ocupen de los problemas de los refugiados comenzando por el país de origen. Es decir, si los estados quieren provocar un rápido regreso de las personas que han admitido temporalmente en su territorio, deben usar todos los medios a su disposición para crear, en el país de origen, todas las condiciones necesarias para que tenga lugar la repatriación segura. y una forma de lograrlo, sería comenzar por fomentar la solución a los conflictos armados y políticos, que son causa fundamental de desplazamientos masivos en muchos países.

Ahora bien, es claro que una de las razones por las que los refugiados tienden a quedarse indefinidamente en los estados industrializados, es que desarrollan muy rápidamente relaciones sociales allí, se adaptan al modo de vida, se acostumbran al nivel de vida que ofrecen esas sociedades, pero ¿se debe impedir o tratar de evitar que las personas con protección temporal establezcan tales lazos en un país de asilo o refugio? y si es así, ¿se puede conseguir ese objetivo sin violar sus derechos humanos?.

Si la interacción social y económica es realmente un freno para la repatriación voluntaria, como algunos gobiernos lo creen, entonces el medio para asegurar la repatriación voluntaria sería acomodar a los refugiados bajo protección temporal en

campos aislados, prohibirles buscar empleo, evitar de toda forma que aprendan el idioma local y evitar que los miembros de su familia y ellos mismos se relacionen con la población local. Aunque estas medidas ya se han empleado en varios países, es probable que resulten políticamente inaceptables si se mantienen durante mucho tiempo, además de que no se les puede privar arbitrariamente de los derechos que les corresponden conforme a la Convención sobre refugiados de la ONU, ya que como personas que tienen necesidad de protección internacional, resulta ilógico que, siendo países ricos, se les trate de modo menos generoso que a los buscadores de asilo de otros países pobres.

Además, en algún momento, los estados receptores tendrán que reconocer que las condiciones que son apropiadas para un periodo de varias semanas, no pueden prolongarse durante meses o años, sin perjudicar los derechos humanos de las personas que afectan con estas medidas, aún más, en muchos casos, los beneficiarios de la protección temporal han sufrido abusos tan graves en sus países de origen que ni siquiera pueden plantearse la perspectiva de la repatriación voluntaria. Además, ¿quién determina si es seguro para estas personas volver a casa?, ¿cuanto tiempo debe transcurrir después de que hayan cesado las hostilidades y/o las consiguientes violaciones de derechos humanos, para que se pueda considerar que su regreso será seguro?, ¿que les ocurrirá a las personas que pierdan su protección temporal pero que no quieren volver a su país de origen?, ¿que solución se hallara para aquellos cuyos hogares están en zonas que han sido ocupadas por otro grupo étnico o por otro gobierno como resultado de un acuerdo para solucionar el conflicto? y ¿hasta que punto afecta el hecho de que los estados deseen limitar sus obligaciones con los refugiados, haciendo un mal uso de la protección temporal?. Estas y otras preguntas, deben ser consideradas seriamente por los estados receptores al aceptar a grupos de solicitantes de asilo en su territorio, bajo el principio de protección temporal, de tal forma que estén conscientes de que pueden ser varios los factores que prolonguen indefinidamente la repatriación voluntaria o de que esta quizá no pueda ser posible

definitivamente, y de que no es correcto, desde el punto de vista humanitario, estar presionando constantemente a los refugiados para que abandonen su territorio, mediante la limitación o violación de los derechos que, conforme a la convención de la ONU para Refugiados, les corresponden por que sería tan ilógico como pretender una solución a sus problemas mediante la utilización de las mismas acciones que los obligaron a abandonar sus países de origen y a solicitar protección en otro lugar.

3.2.3.1 ZONAS DE SEGURIDAD Y PUERTOS SEGUROS REGIONALES: ¿MEDIOS SUBSTITUTOS DEL ASILO ?

¿Es posible evitar los problemas de refugiados a través de la creación de las llamadas "zonas de seguridad", con protección internacional dentro de los países afectados por la guerra? y ¿hasta qué punto se pueden cumplir sus objetivos sin poner en peligro el derecho a buscar asilo en otros países?. Estas son algunas de las preguntas que nos planteamos, ante la situación que se vive en países como Bosnia-Herzegovina, Irak, Ruanda o Sri Lanka, países donde el conflicto armado se ha prolongado por varios años y se han utilizado el sistema de las "zonas de seguridad"⁽¹¹⁸⁾

La idea de zona de seguridad, no es nueva del todo, según las leyes de la guerra establecidas internacionalmente, las fuerzas armadas tienen prohibido atacar las zonas que han sido reservadas para el cuidado de los civiles o en nuestro caso los desplazados internos y refugiados y los soldados que necesitan atención médica y de esa manera, brindarles seguridad física y permitir el trabajo de asistencia de las organizaciones humanitarias. Así, por ejemplo, las Convenciones de Ginebra, también contienen un acuerdo por el que las partes en conflicto pueden acordar

¹¹⁸ Refugees, Focus 1996 in Review, is Published by the Public Information Section of the UNHCR and ATAR, No. 106, Switzerland, April 1996, p18

formalmente el establecimiento de zonas neutrales y desmilitarizadas donde puedan refugiarse las poblaciones civiles, llamadas "localidades no defendidas"⁽¹¹⁹⁾

En principio, se podría decir que cualquier estrategia .que proporcione a las poblaciones afectadas por la guerra protección adicional que permita que las personas desempleadas permanezcan en sus hogares o regresen a ellos, es adecuada y positiva, además de que, en algunos lugares en que se ha establecido zonas de seguridad, estas han producido resultados favorables, han ayudado a mejorar la seguridad de la población civil y a limitar el número de refugiados que salen, pese a la intensidad de la guerra civil.

Sin embargo, en un plano más general, la estrategia de las zonas de seguridad está abierta a varias críticas diferentes. Por principio, aunque los gobiernos y las organizaciones internacionales hablan de "zonas de seguridad" o "centros abiertos de ayuda", pocos esfuerzos se han hecho por definir estos conceptos o identificar los criterios o normas que deberían cumplirse cuando se establecen dichas zonas de seguridad. Sin criterios y principios claros, el concepto de zona de seguridad es susceptible de usarse en forma engañosa, como una mera intención más que una exposición precisa de hechos, por que la verdad es que las zonas de seguridad establecidas en los años recientes, no son seguras en lo absoluto para las personas que viven en ellas. Algunas, como por ejemplo las de Bosnia-Herzegovina,⁽¹²⁰⁾ han estado constantemente asediadas y han sido bombardeadas en forma intermitente por los serbio bosnios, poniendo en peligro la seguridad de los residentes en ellas. Aún peor, es el hecho de que ciertas zonas de seguridad son usadas por las dos partes en conflicto para mantener su entrenamiento, usadas como bases militares, en algunos países, incluso, las actividades militares se llevan a cabo desde dichas zonas de seguridad. Así, se podría decir que en países como Bosnia-Herzegovina, las zonas

¹¹⁹ Op. Cit. p. 19

de seguridad provocan más ataques a los residentes y al personal de ayuda, que los que evitan⁽¹²¹⁾

Un riesgo más, en la creación de las llamadas Zonas de seguridad, es la amenaza que representa para el principio de asilo y los derechos de libertad de movimiento y de buscar asilo. La creencia de que en una zona de seguridad se disfruta de una protección adecuada, podría tentar a los gobiernos a favorecer la creación de tales zonas, quizá, poniendo más interés en la contención del problema de los desplazados internos y salida de nacionales en busca de refugio, que en la protección de los derechos humanos de los mismos, además de ser un pretexto de los refugiados para denegar el asilo a los ciudadanos de países vecinos.

Lo cierto es que, ante la necesidad de encontrar formas de preservar la seguridad de las personas en su propio país, debe prestarse atención para evitar suposiciones infundadas sobre el grado de protección que se puede proporcionar mediante una presencia internacional que opere sin principios y criterios claros y bien definidos y medidas coercitivas efectivas. Las zonas de seguridad, por tanto, son, en mi muy personal punto de vista, una medida interina provisional, no una solución definitiva. Por tanto, como la experiencia lo ha demostrado en lugares como Bosnia o Ruanda, no se debe esperar que las partes en conflicto respeten una zona de seguridad, cuando además de no contar con su consentimiento expreso ante organizaciones humanitarias y pacificadoras como la ONU, no se hayan establecido medidas efectivas que garanticen seguridad en dichas zonas, tanto para los residentes como para las organizaciones humanitarias que prestan su ayuda allí, dentro de un territorio verdaderamente neutral y libre de toda actividad bélica.

¹²⁰ ANCUR, ANCUR Un Instrumento de Paz Edición Publicada por la Oficina de ANCUR y financiada por el INSERSO y el comité Español de ANCUR, Madrid, Agosto 1996, p. 68

¹²¹ Op. Cit.

Similares contradicciones se presentan en el caso de los "puertos seguros regionales" como medidas substitutas del asilo. Así como las llamadas Zonas de Seguridad. los Puertos Seguros Regionales, surgieron como respuesta principalmente a las salidas masivas ante el conflicto armado en la ex-Yugoslavia, la noción de "puertos seguros regionales, se estableció en respuesta principalmente a las recientes organizaciones desde Haití y Cuba, hacia Estados Unidos y que, como las propias autoridades estadounidenses los definen, son una protección sin la promesa de asentamiento permanente.

Como respuesta a la salida de cientos de miles de haitianos y cubanos en los años de 1991 a 1994 respectivamente, y como resultado de las crecientes violaciones a los derechos humanos; un embargo económico, además de un golpe militar en Haití en el mismo año de 1991, en 1994 la administración del gobierno de los Estados Unidos introdujo una política por la cual, todos los haitianos y cubanos huídos por el mar con la esperanza de llegar a la costa de Florida, serían interceptados, llevados y acomodados en "puertos seguros" fuera de E. U., principalmente en la base naval de Guantánamo, en Cuba. ⁽¹²²⁾

En cuanto a si los "puertos seguros regionales", tienen un papel importante que desempeñar en la búsqueda de soluciones para los problemas de los refugiados, las opiniones están divididas; algunos escritores no consideran que, ante problemas tan específicos como los anteriores, la estrategia de los puertos seguros sea en principio buena. Sin embargo otros, aunque reconocen que una protección temporal es mejor que un desamparo total, reconocen que esta innovación es muy peligrosa, toda vez que dichos puertos seguros pueden usarse como medio para mantener a los buscadores de asilo fuera del estado donde ellos desean pedir la condición de refugiado, bajo el pretexto de que ya se les está brindando una protección y

¹²² Refugees, *Focus*, 1996 in review, is Published by the Public Information Section of the UNHCR and ATAR, No. 106 Switzerland, April 1996, p. 20

negándoles con ello el acceso a los procedimientos normales de asilo usados por ese país .

Pero mientras haya la necesidad de crear tales puertos seguros, como solución inmediata ante situaciones emergentes de refugiados, lo menos que se puede exigir es que en estos lugares se cumpla con las siguientes condiciones mínimas: -que las condiciones en que se acomode a las personas durante su estancia en un puerto seguro deben de ser consecuentes con los niveles humanitarios mínimos;- que, como en el caso de la protección temporal, el uso de los puertos seguros debe estar limitado estrictamente en su duración, ya que su uso se basa en el principio de exclusión, por lo tanto no se debe permitir que existan indefinidamente, se debe procurar no establecer, en lo posible, los puertos seguros en países de donde provienen los solicitantes de asilo, puesto que pueden generarse represalias en su contra luego de haber manifestado abiertamente su intención de solicitar asilo en otro país y;- el país responsable de los puertos seguros debe intensificar los esfuerzos por promover una rápida solución de los problemas que existen en los países de origen y considerar seriamente las solicitudes de asilo que le sean presentadas, examinarlas caso por caso y conceder los derechos de residencia a los solicitantes que sean reconocidos como refugiados.

3.2.4 DIVERSAS ORGANIZACIONES EN LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES.

En la historia, el toque emergente de los problemas de los refugiados se ha manifestado de cuatro modos: en la variedad de sujetos implicados, en la búsqueda de soluciones; en la variedad de problemas que se pretenden afrontar y; en la variedad de personas a las que pretenden beneficiar. La magnitud y complejidad del problema global de los refugiados, han marcado una separación entre las demandas

hechas al ACNUR y los recursos con que la organización puede contar ,ya que con las recientes emergencias y programas de repatriación a gran escala los recursos humanos y económicos se han estirado al límite. Además de que su carácter humanitario le ha exigido ampliar sus actividades, como hemos visto, a lo largo del desarrollo de la presente investigación a otras muchas personas necesitadas de protección que no son precisamente refugiados y a otras áreas en las que el ACNUR carece de apropiada capacidad y experiencia.

Esta situación ha dado lugar a un proceso bilateral de cambio organizado, por una parte el ACNUR se ha visto obligado a desarrollar nuevas áreas de competencia y a emprender varias actividades no comunes en ellos. Estas incluyen, por ejemplo prestar protección y ayuda a poblaciones sitiadas y afectadas por la guerra; controlar las necesidades de protección de los retornados y prepararlos para la autosuficiencia a corto plazo; establecer programas de rehabilitación con base en la convivencia en zonas de retornados y; proporcionar información precisa sobre oportunidades de migración a posibles buscadores de asilo. Como resultado de esto, el ACNUR ha pasado de ser una organización de refugiados exclusivamente a ser una organización humanitaria con una base mucho más amplia.

Por otra parte, varias organizaciones diferentes, muchas de las cuales tradicionalmente tenían poca implicación con asuntos relativos a los refugiados, están ahora prestando sus recursos y competencias al problema del desplazamiento humano. El Consejo de Seguridad de la ONU por ejemplo, está ahora mucho más directamente involucrado en al prevención y solución de los problemas de los refugiados ,de los que nunca lo había estado antes, al igual que organizaciones de seguridad como la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, organismos regionales como la Unidad Económica para Estados del Africa Occidental, la Comunidad de Estados Independientes, la Unión Europea de Naciones, organismos especializados como el Seno de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También parece probable que instituciones financieras como el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo Regional desempeñen un papel cada vez mayor⁽¹²³⁾ como ya vimos en el tema anterior, en los asuntos de refugiados, tanto tratando las condiciones sociales y económicas de muchos movimientos de refugiados, es el proceso de reconstrucción posterior a un conflicto.

Si se trata de resolver los problemas de los refugiados y evitar los posteriores desplazamientos de población, entonces es necesaria la acción coordinada en todos los ámbitos posibles, muchos de los cuales son competencia del ACNUR y sus socios a protección de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la seguridad entre los estados, el fomento del desarrollo duradero y el control de los movimientos migratorios masivos. Además de que los gobiernos, las organizaciones humanitarias y de voluntarios se han dado cuenta del hecho de que los problemas de los refugiados son problemas transnacionales por definición, y no pueden resolverse mediante actividades sin coordinar en cada país por separado.

Así, a diferencia del enfoque centrado en los refugiados de años anteriores, ahora reconoce que si el mandato del ACNUR ya no va a ser "buscar soluciones permanentes para los problemas de los refugiados", entonces la organización debe tratar la situación de las personas que han sido desplazadas dentro de su propio país, poblaciones exiliadas que han regresado a su patria, y aquellas comunidades que corren el riesgo de ser desarraigadas, de forma tal que las alternativas que les presenten para su seguridad sean duraderas y efectivas, al mismo tiempo, que se planean y ponen en práctica, medidas que prevengan futuras situaciones similares.

¹²³ Refugiados, Agencias Voluntarias, trabajando con refugiados, Revista publicada por la Sección de Información pública del ACNUR Y ARTEGRAF, No. 90 Madrid, Septiembre 1995, p. 7

3.2.5 ESTRATEGIAS PREVENTIVAS.

Los movimientos de refugiados no son inevitables pero se pueden prevenir si se toman medidas para reducir o eliminar las amenazas que obligan a las personas a dejar su país y buscar refugio en otro lugar. Este es un principio fundamental en el emergente asunto de los desplazamientos humanos forzosos, el concepto de prevención incluye actividades tales como observación y advertencia rápida, intervención de instituciones, protección de los derechos humanos y de las minorías, administrar la migración y fomentar la difusión de información entre posibles buscadores de asilo.

Es importante aclarar que el concepto de prevención, debe entenderse en el sentido de eliminar las causas que motivan los movimientos migratorios forzosos, y no en el sentido de pretender construir barreras para impedir a las víctimas de persecución o cualquier otra causa legítima de refugio que entren en otro país.

Como muestra esta lista de actividades, ACNUR y otras organizaciones humanitarias sólo tiene poder, capacidad y recursos para desempeñar un papel limitado en la prevención de movimientos de refugiados, por ello esta tarea debe ser emprendida en primer lugar por otros miembros de la comunidad internacional, incluyendo a los gobiernos de países en los que están teniendo lugar movimientos de refugiados desplazamientos internos de población y otras formas de inestabilidad la idea de prevención, por lo tanto, está directamente relacionada con otro elemento clave en situaciones emergentes internacionales el concepto de la responsabilidad del estado en otras palabras, no sólo se debe evitar que los gobiernos lleven a cabo acciones que obliguen a las personas a buscar refugio en otros países, sino que también se les debe alentar a crear las condiciones que permitan que los refugiados regresen a su patria lo más rápido posible.

El enfoque de la solución a los problemas de los refugiados, también se basa en la idea de que los movimientos de refugiados y los desplazamientos de población se pueden contener, controlar o dominar si las actividades preventivas han fracasado, tales objetivos pueden lograrse de varias maneras diferentes, la intervención militar para prevenir violaciones de los derechos humanos, por ejemplo, puede poner fin a la huida de personas cuya seguridad se ha visto amenazada y posibilitar su regreso. En situaciones en que las personas están dejando su país a causa de que un conflicto armado ha derivado en serios problemas económicos, la provisor de asistencia y ayuda a la rehabilitación para personas que aun están en su país pueden posibilitar que se queden, y los esfuerzos por establecer una presencia internacional en su país de origen y para controlar la situación de los derechos humanos pueden alentar a un el número considerable de personas a regresar a su patria.

Así, en la búsqueda de soluciones, el ACNUR orienta cada vez más su acción a la prevención de los desplazamientos de población en aquellos países que actualmente producen refugiados o pueden hacerlo en el futuro y el enfoque es poner en marcha una especie de sistema de alerta temprana que establezca una presencia internacional y afronte los problemas antes de que las comunidades se vean desarraigadas las actitudes se vuelven intratables y el conflicto estalle.

3.2.5.1 LA NECESIDAD DE PROMOVER EL DESARROLLO

Los conflictos armados y las emergencias humanitarias, ocupan los titulares de los diarios y los reportes noticiosos, pero bajo muchos de estos trágicos acontecimientos subsiste la silenciosa crisis del subdesarrollado pobreza extrema y creciente, presiones populares, desempleo y destrucción medioambiental generalizada junto con otras muchas desgracias humanas mundiales.

Las guerras y las violaciones de los derechos humanos que provoca movimientos de refugiados, a menudo están arraigadas en procesos sociales, económicos y ecológicos a más largo plazo. No es una coincidencia, que muchos de los mayores desplazamientos de población de los últimos años hayan tenido lugar en países donde las condiciones de vida están estancadas o en declive.

Los problemas de desarrollo, también representan un obstáculo importante para la búsqueda de soluciones a los problemas de desplazamiento humano. No es fácil para los refugiados asentarse y llevar vidas productivas en países en que la infraestructura se ha venido a bajo, la tierra se ha hecho estéril y los precios están en una espiral ascendente. De hecho, la súbita llegada de un a gran población refugiada puede incrementar substancialmente estas dificultades. tampoco puede esperar que los refugiados vuelvan a casa y se reintegren en su propia sociedad a las con igual de difíciles, o más, que las de su país de asilo.

No se puede esperar que las estrategias dirigidas a evitar o resolver los problemas de refugiados tengan éxito, si no se ocupan de estos asuntos. En la medida que cuentan los esfuerzos por responder a las crisis agudas a través del mantenimiento de la paz ,la ayuda humanitaria y la asistencia a los refugiados, también deben aumentar los esfuerzos de las organizaciones internacionales mediante la promoción del desarrollo duradero en los países que lo necesitan urgentemente.

En los primeros años de la Organización de las Naciones Unidas, el rápido crecimiento de la economía internacional, contribuyó notablemente a la solución y prevención de los problemas de refugiados, Más recientemente, sin embargo, las dificultades de desarrollo vividas por muchos de los estados menos ricos del mundo se han experimentado en medio de una serie de desplazamientos masivos de

población y emergencias humanitarias. El desarrollo por sí solo no crea refugiados, pero la pobreza, la desigualdad y la competencia por los escasos recursos, pueden desempeñar un importante papel en la creación de las condiciones en que tiene lugar los desplazamientos masivos de población, la combinación de estancamiento económico y crecimiento de la población en muchos de los países más pobres del mundo, ha producido un aumento general del número de personas que están viviendo en situación de desgracia. A pesar de todos los logros científico y tecnológicos de los últimos años, la cuarta parte de la población mundial no tiene suficiente comida, más de mil millones de personas carecen de acceso a un agua que no suponga un peligro y anualmente mueren aproximadamente 15 millones de niños antes de cumplir los cinco años y las diferencias entre pobres y ricos sigue aumentando. Según el PNUD, el 20%, más rico de la población del mundo disfruta de 60 veces los ingresos percibidos por el 20% más pobre.⁽¹²⁴⁾

Puede que sea menos probable que produzcan refugiados los países cuyos ciudadanos gozan de un nivel de vida moderno, que los estados más pobres del mundo. Pero individualmente, no son inmunes al problema del desplazamiento humano, particularmente si su trayectoria económica está en línea descendente

Pese a las interesantes relaciones que se pueden encontrar entre los niveles de desplazamiento y desarrollo humano, sería un error creer que los problemas de los refugiados pueden explicarse únicamente en términos económicos. Es evidente que países que se han enfrentado a dificultades de desarrollo similares, no se han visto igualmente afectados por el problema del refugio.

Pobreza y escasez, bien puede influir para que se produzcan conflictos, violencia y desplazamiento de población. Pero los conflictos, la violencia y los

¹²⁴ Refugiados, Agencias Voluntarias trabajando con refugiados, revista Pública por la Sección de Información Pública del ACNUR Y ARTEGRAF, No. 90 Madrid, Septiembre 1995, p. 16

desplazamientos de población, también pueden ser responsables de crear condiciones de pobreza y escasez. Las hambrunas, por ejemplo, son más a menudo la consecuencia que la causa de la guerra que impide la inversión, destruyen la infraestructura y reducen el capital humano.⁽¹²⁵⁾ A menudo, los individuos más instruidos y emprendedores huyen del país (como en el caso de los ciudadanos cubanos).

Los miembros más ricos y poderosos de la Comunidad Internacional, tendrán que convencerse de que las manifestaciones de subdesarrollo, violencia social y guerra civil, degradación medioambiental y crecimiento de población, crisis de refugiados y movimientos migratorios a gran escala, representan una amenaza para sus propios intereses y un desprestigio a sus valores. Al mismo tiempo, para ganarse la confianza de los estados industrializados, los principios de buen gobierno y adecuada administración financiera. la pobreza y las desigualdades no se pueden superar con apoyo internacional sino existe a escala nacional la voluntad política de lograrlo.

Para tratar las causas sociales, económicas y demográficas que derivan de tantos problemas de refugiados, es necesaria una agenda concreta para el desarrollo como lo propone el Informe Sobre Desarrollo Humano del PNUD (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo);⁽¹²⁶⁾ que ha subrayado la necesidad de estrategias que no se centren sólo la búsqueda de crecimiento económico, sino también en la distribución equitativa de la riqueza la regeneración del medio ambiente natural algunas medidas que podría comprender dicha agenda son por ejemplo: que los países donantes destinen un porcentaje significativo de sus presupuestos de ayuda y los

¹²⁵ Casalet Revena, Combalí. *Jornada Internacional. Consecuencias Psicosociales de la Migración y el Exilio*, ed. UAM, México 1989, p. 71

¹²⁶ Refugiados, Agencias Voluntarias trabajando con refugiados, revista Pública por la Sección de Información Pública del ACNUR Y ARTEGRAF, No. 90 Madrid, Septiembre 1995, p. 17

estados receptores dediquen, al menos, el mismo porcentaje de sus presupuestos nacionales a preocupaciones de prioridad humana, incluyendo educación básica, asistencia sanitaria primaria planificación familiar y la provisión de agua potable en condiciones seguras; conseguir una reducción en el desarrollo, producción exportación y compra de armas, junto con una reorientación del ahorro militar en problemas de prioridad humana; la creación de un fondo para combatir los problemas que escapan de las fronteras nacionales como contaminación medioambiental, agotamiento de recursos naturales, catástrofes naturales, enfermedades transmisibles, la introducción de impuestos internacionales sobre el uso de energía nuclear la emisión de tóxicos, etc. En fin, la creación de fondos para la seguridad humana y; el establecimiento de una relación más equitativa entre los países industrializados los de bajos ingresos ampliando la noción de cooperación para el desarrollo, que incluya inversiones privadas, comercio, emigración de trabajadores y pago de deudas entre otros.

Si bien es cierto que tales medidas no van a impedir futuros movimientos de refugiados, ni resolver la situación de las millones de personas que ya se han visto obligadas a refugiarse en países con serios problemas de desarrollo, también lo es que los programas de asistencia destinados a satisfacer las necesidades de las poblaciones desplazadas deben contribuir al objetivo de promover la recuperación económica y el desarrollo durable en los estados con bajos niveles de ingresos, lo que al final de cuentas, disminuirá el movimiento de refugiados y mejorarán la situación y condiciones de los millones de personas en el mundo que se han vuelto refugiados,

3.2.5.2 LA NECESIDAD DE ADMINISTRAR LA MIGRACIÓN A TRAVES DE MEDIDAS QUE BENEFICIE A LOS REFUGIADOS Y A LAS NACIONES:

El reto actual en la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, no está en cómo construir barreras para entender a la gente fuera de los países más ricos, sino en cómo administrar los movimientos migratorios y de refugiados de un modo que defienda los derechos humanos y los principios humanitarios establecidos internacionalmente, mientras se hace frente a las legítimas preocupaciones de los estados y las comunidades receptoras.

Aunque sigue poco desarrollado, tanto en la teoría como en la práctica, se ha reconocido: la necesidad de tratar las causas de las salidas de emigrantes de los países más pobres y menos estables, además de sus consecuencias para los estados industrializados a su llegada a estos países; la necesidad de equilibrar los derechos de los emigrantes, bucaneros de asilo y refugiados con los de los estados y sociedades receptoras y de reconocer (si no resolverlos) dilemas morales que surgen ante esta situación la necesidad de establecer estrategias coordinadas y continuas, dirigidas a hacer que los movimientos migratorios sean más ordenados y previsibles y; la necesidad de que los estados y organizaciones regionales consideren seriamente las implicaciones de sus políticas internas y exteriores en la emigración, y asegura que el debate sobre los movimientos irregulares se desarrolla de manera pacífica y transparente.

Como vemos, a un programa extenso de administración de la emigración, se pueden incorporar diversas actividades, y entre las de mayor prioridad e importancia encontramos las medidas dirigidas a reducir las presiones migratorias en los países

de origen, iniciativas diseñadas para promover las formas ordenadas y legales de emigración, y los esfuerzos para entender los niveles de protección de refugiados

En cuanto a las medidas dirigidas a reducir las presiones migratorias en los países de origen, está claro que las políticas de asilo e inmigración, por muy bien conocidas que estén, no erradicaran las presiones que están impulsando a tanta gente a dejar su país de bajos o medios ingresos: bajo niveles de crecimiento económico, una ausencia de oportunidades para generar ingresos, la desigual distribución de la riqueza a demás de la violencia social y política por lo tanto, la forma ,más efectiva de administración de la emigración se encuentra en medidas que se ocupen del asunto de la emigración en su origen haciendo posible que las personas puedan satisfacer sus necesidades y cumplir sus aspiraciones dentro de su país de origen.

La experiencia ha demostrado que, a largo plazo, las personas permanecerán en su país y volverán a él si las condiciones y las oportunidades allí son lo bastante atractivas. Sin embargo por ser una estrategia a largo plazo, debe seguirse adelante con estas iniciativas durante un período de varias décadas, a sabiendas de que, a corto plazo, su efecto puede ser el opuesto al que se persigue. Debe reconocerse que las presiones que impulsan a las personas a dejar su país, no son de naturaleza puramente económica, las personas se convierten en emigrantes internacionales por una compleja mezcla de preocupaciones que incluyen su seguridad material, su seguridad física, su capacidad para participar en la vida política y social de su país y el grado de respeto del estado por sus intereses e ideas. Por ello, cualquier esfuerzo por reducir las presiones de la emigración en los países de origen, deben ocuparse de estas preocupaciones de una manera extensa.

Ahora bien, en cuanto a las alternativas de migración ordenada, tenemos que la reacción violenta contra los solicitantes de asilo y otros emigrantes en los países más ricos del mundo se pueden atribuir a varios factores diferentes: incertidumbre

económica, miedo a culturas que no son familiares, racismo, además de conveniencia política. pro como ya se ha manifestado, tales estados y sociedades no se oponen estrictamente a la emigración como tal, es la sensación del que el fenómeno esta fuera de control, y de que adopta formas irregulares e ilegibles, lo que los e ilegibles lo que los atemoriza tanto se puede convence a los gobiernos y a sus ciudadanos que son posibles los movimientos de una naturaleza más ordenada, entonces puede que llegue a ser posible un enfoque de la cuestión de la emigración internacional menos dirigido a la crisis.

Por ejemplo, en países como Australia y Canadá, la inmigración se controla cuidadosamente, basándose en criterios bien planteados: reunión familiar requerimientos laborales, selección educativa y profesional, competencia con el idioma y capital creador de empleo⁽¹²⁷⁾. Ante tales criterios, algunos críticos han denunciado esta forma de recibir y emplear a emigrantes como "compra de la inmigración" se atrae a las personas más calificadas, instruidas y rices al mercado de trabajo internacional dejando atrás a los pobres y perseguidos que realmente necesitan el empleo y la protección.

Ante tales desvirtuaciones y ante la necesidad de buscar soluciones efectivas, es necesario la proporción de verdaderos procesos ordenados de migración por todo mundo fomentando en los estados receptores un mayor interés por brindar protección y desinteresadas oportunidades migratorias de emergencia y humanitarias cundo estas sean necesarias. Así, hay 4 tipos de emigración ordenada, en un esfuerzo por resolver los problemas de los refugiados: el primero consiste en detectar potenciales emigrantes de países pobres con oportunidades de empleo en los estados industrializados, y evitarles la entrada a tales países a través de la puerta del asilo,

¹²⁷ Refugees, Focus, 1996 in review, is Published by the Públíc Información Sección of the UNHCR and ATAR, No. 106 Switzerland, April 1996, p. 28

pues con ello se disminuyen las posibilidades de los verdaderos refugiados de buscar un país que les brinde protección internacional.

Una segunda forma de emigración ordenada, más relevante en muchos sentidos para la búsqueda de soluciones para los problemas de los refugiados, es encontrar sistemas que proporcione a los potenciales solicitantes de asilo oportunidades legales de emigración basadas en la reunión con familiares o criterios humanitarios.⁽¹²⁸⁾

La tercera forma de migración ordenada, consiste en informar a los posibles emigrantes que buscan admisión a otros estados presentando solicitudes de condición de refugiado, ya que muchos de ellos saben poco acerca de las condiciones sociales y económicas que reinan en los países de asilo y las posibilidades de que se les permita instalarse allí, pues alentados a dejar su patria por ideas poco realistas de la vida de los países más ricos del mundo, y careciendo de cualquier comprensión de los trámites de asilo empleados por esos estados pudieron haber sido deliberadamente mal informados por traficantes profesionales de personas, en su deseo por conseguir otro cliente para sus servicios.

Estas falsas esperanzas, pueden tener serias consecuencias para los buscadores de asilo y sus familias, ya que hacen que los individuos afectados pongan sus escasos recursos, su libertad o incluso su vida en peligro. Por ello, durante los últimos 6 o 7 años, el ACNUR y la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) han respondido a estos problemas organizando programas de información en países de emigración;⁽¹²⁹⁾ dirigidos a proporcionar a los posibles buscadores de asilo y emigrantes una impresión correcta de las probables consecuencias de su partida y los probables problemas a que se pueden enfrentar

¹²⁸ Op. Cit.

dichos países de asilo y emigrantes una impresión correcta de las probables consecuencias de su partida y los probables a que se puede enfrentar en dichos países de asilo.

Debe quedar claro, que con esta medidas no se pretende evitar ni detener la salida de las personas que tienen un auténtico temor de sufrir persecución o que huyen de un conflicto armado por razones principalmente económicas, simplemente, mediante estas iniciativas se pretende prevenir a los emigrantes económicos de utilizar de la institución de asilo como medio de abandonar su país y casi reducir la presión de los estados receptores, ya como dijimos anteriormente, tales programas informativos puedan considerarse legítimamente como instrumento de protección de los refugiados, y es inútil, sugerir que los emigrantes potenciales debieran quedarse en su patria y aprender un nuevo oficio o establecer un pequeño negocio si las condiciones sociales y económicas necesarias para realizar estos objetivos simplemente no existen en su país de origen finalmente, la ultima forma de migración ordenada consiste en combatir el tráfico de emigrantes económicos, medidas que considero no requiere mayor explicación, toda vez que ha quedado claro a lo largo de desarrollo de la presente investigación. Uno de los múltiples problemas, que a los refugiados causa el hecho de que los emigrantes económicos utilizen falsamente la figura del refugio, con el objetivo de llegar a un determinado país, consiste en que crean un ambiente de incertidumbre en los países de asilo sobre quien es emigrante económico y quien es refugiado, en perjuicio, obviamente más trascendente, de los auténticos refugiados, de allí la necesidad de combatir el trafico de emigrantes ya las personas que comercian con esta actividad.

Continuando con las actividades que se pueden incorporar a un programa de administración de la migración y para finalizar, después de haber visto las medidas

¹²⁹ Refugiados, Los Refugiados y los Medios de Comunicación. Revista publicada por la Sección de Información pública del ACNUR Y ARTEGRAF, no. 91 Madrid, Octubre 1995, p. 16

dirigidas a reducir las presiones migratorias de los países de origen y las iniciativas diseñadas para promover las formas ordenadas y legales de emigración que acabamos de abordar, diremos que, respecto a la última actividad que son los esfuerzos por mantener los niveles de protección de los refugiados, la tarea de desarrollar una extensa estrategia de administración de la emigración se enfrenta a un severo dilema moral y práctico: como evitar el uso incorrecto de los procedimientos de asilo por parte de los emigrantes económicos y a la vez mantener un buen nivel de protección de los refugiados (como vimos en el tema del refugiado y sus repercusiones sociales).

Este es un asunto que no es probable que se resuelva a corto plazo, puesto que las medidas para reducir las presiones para la emigración son, como vimos, principalmente a largo plazo además es importante que los estados reafirmen su compromiso con la institución del asilo (o que lo hagan en caso de no haberlo hecho) y su disposición a proporcionar protección a las personas que los necesiten, y tal compromiso requiere, a su vez, un estricto respeto por las disposiciones de la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951 y los otros instrumentos de la ley internacional de refugiados. Los problemas que afrontan los países más ricos del mundo, desempleo, tensiones étnicas, racismo, malestar popular, pueden estar aumentando, pero no debe usarse como justificación para la eliminación de los principios humanitarios establecidos durante mucho tiempo.

A los refugiados, les interesa personalmente que los gobiernos continúen distinguiendo a las personas que necesitan protección por que huyen de persecución y violencia, de otros tipos de emigrantes, como hemos manifestado.

Para que se consiga este objetivo, los solicitantes de asilo deben tener accesos rápidos de asilo justos, efectivos y rápidos. Teniendo en cuenta las largas demoras que a menudo se producen entre la presentación de una solicitud de la condición de

refugiado y una decisión final sobre dicha demanda, es preciso que los gobiernos involucrados y las organizaciones de apoyo como el ACNUR, se esfuercen por hacer posible la rápida consideración de todas las protecciones del asilo.

Además, para cumplir los requisitos de protección internacional, es importante un examen cuidadoso e imparcial de cada demanda de asilo por separado por parte de una persona que sea, capaz de tomar una decisión, tomando en cuenta siempre las consecuencias trágicas que pueden resultar de una decisión equivocada.

Para ayudar en esos tramites, el ACNUR ha invertido considerables recursos en la recopilación de difusión de información precisa sobre la situación de los derechos humanos en los países de origen, además de decisiones sobre el asilo tomadas por tribunales nacionales e internacionales que ha formado jurisprudencia.⁽¹³⁰⁾ El reto, por lo tanto, consiste en limitar las posibilidades de abuso asegurando al mismo tiempo que no se enviará a ningún refugiado ni se le devuelve a ningún lugar en que corra peligro.

Dos últimas alternativas en un esfuerzo por mantener los niveles de protección de los refugiados, son los denominados "puertos seguros" que ya vimos, cuando tratamos el caso de las llamadas "zonas de seguridad" como una solución a los problemas de los refugiados y desplazados internos; y la necesidad de educar a la opinión pública la cual de cual de igual forma ya se ha abordado con detalle un tema anterior, por lo que solo haremos mención de ellos, como una formalidad por encontrarse dentro de esta última alternativa.

Así, para finalizar diremos que la búsqueda de soluciones a largo plazo al problema de los desplazamientos humanos, es esencialmente un asunto político y

¹³⁰ Mousalli, Michael Declaraciones Sobre la Protección Internacional a los Refugiados, ed. ACNUR, Madrid 1984. p. 14

humanitario, y corresponde, por lo tanto, a los gobiernos en particular y a la comunidad internacional y a las organizaciones humanitarias en conjunto. Es necesario que concentren la acción en relación a un amplio marco de actividades:

Asegurar la protección de los derechos humanos; el mantenimiento de la paz; la seguridad dentro de los estados y entre ellos; la promoción del desarrollo duradero administración y movimientos migratorios masivos; el acceso a los medios de subsistencia; la protección de los derechos de las minorías , la presentación de todos los partidos en los gobiernos y; la contemplación, por supuesto de los derechos y obligaciones de los refugiados, del resto de la población afectada de los países de origen de los grupos de oposición, de los terceros países y de las organizaciones internacionales, de lo contrario, la gente seguirá saliendo de sus países.

El enfoque que la comunidad internacional, da a la emergente solución de los problemas de los refugiados, tienen varias ventajas: podrían salvar a millones de personas del trauma y la penuria del exilio y permitir a más millones de personas a reanudar una vida estable en su propio país, podría aligerar la carga que pasa sobre los países de asilo y permitir que se encuentren nuevos usos más productivos para las enormes cantidades de recursos que habitualmente se destinan a programas de ayuda para los refugiados, y podría ayuda a resolver algunas de las tensiones políticas y sociales que puedan surgir y entre los países cuando se obliga a un gran número de personas ha abandonar sus hogares y buscar refugio en otra parte. Mientras se hacen realidad tales expectativas, es fundamental luchar por que en todo el mundo se mantengan las puertas abiertas para quienes necesitan asilo, es lo menos que se puede pedir.

CONCLUSIONES

PRIMERA :El problema del desplazamiento humano, es un fenómeno mundial cuyas trascendencias sociales, políticas, económicas y culturales no pueden ser ignoradas, ya que forman parte de la vida diaria de muchas personas, organizaciones, instituciones y naciones en todo el mundo. Resolver el problema del desplazamiento humano, es resolver el problema a que se enfrenta el mundo hoy en día :la protección de los Derechos Humanos, la solución de los conflictos armados, la promoción del desarrollo económico e institucional, la conservación del medio ambiente y la administración de la emigración internacional, tarea nada fácil y a la que han de dedicarse todos los agentes implicados :países, sociedades, comunidades, instituciones, organizaciones e individuos trabajando juntos sobre objetivos y valores comunes, compartiendo el compromiso adquirido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR).

SEGUNDA :En la búsqueda de soluciones, depende en gran medida el conocimiento, capacidades de los propios refugiados y su intención de reanudar sus vidas de una manera productiva, pues mientras por un lado los gobiernos anfitriones, en las regiones con bajos niveles económicos del mundo, se muestran agobiados por soportar la "carga" que les representa brindar refugio a grandes cantidades de personas desplazadas de todo el mundo, los estados más ricos, a veces, han exagerado la dimensión del problema con el objeto de justificar el cierre de fronteras a los solicitantes de asilo y otros emigrantes, por lo que es importante que los países receptores asuman una auténtica actitud de apoyo y ofrezcan al refugiado verdaderas oportunidades de vida en condiciones dignas y humanas, que les permita ser útiles y productivos a la sociedad anfitriona y eliminar así, la imagen que como "carga" se tiene de ellos y demás emigrantes.

TERCERA : A pesar de la desvirtuación que de la institución del asilo se ha hecho en ciertas partes del mundo, afortunadamente, siguen brindando refugio, aunque en un porcentaje menor en comparación con el número de solicitudes de asilo presentadas en todo el mundo. En estas y otras situaciones, las organizaciones humanitarias han desempeñado un papel esencial, capturando y creando nuevas alternativas de solución a los problemas de los refugiados, tales como consolidar arreglos políticos mediante esfuerzos de conciliación y a través de una triple estrategia de preparación, previsión y solución que permita una rápida y eficaz respuesta ante nuevas emergencias de refugiados.

CUARTA : A lo largo de los años, las Conferencias Internacionales han respaldado la idea de que los programas de ayuda a refugiados deben estar orientados a las soluciones desde su inicio, sin embargo, la triste realidad es que las soluciones dependen en última instancia de factores políticos, militares y económicos que quedan fuera del ámbito de influencia de cualquier Organización Humanitaria. En algunas situaciones, la única opción puede consistir en brindar alimentos, alojamiento y otros servicios básicos a los refugiados en forma temporal. Por ello la necesidad de destinar mayores recursos a la promoción de los Derechos Humanos.

QUINTA : Ante la necesidad de encontrar soluciones eficaces y duraderas al problema del desplazamiento humano, el ACNUR ha planteado, además de la protección de asistencia a los refugiados y la oportuna prevención del fenómeno del desplazamiento humano forzoso, la solución que constituye quizás la alternativa más eficaz al problema y que es la reintegración voluntaria o repatriación. Así, el reto de hoy es asegurar que todas las personas gocen del derecho a vivir con seguridad y dentro de su propio país o comunidad, pero cuando tales condiciones de seguridad no existan, el derecho a buscar refugio debe ser plenamente reconocido y respetado, de lo contrario sancionado conforme a las normas de protección establecidas nacional e internacionalmente en favor de los refugiados

SEXTA : Para evitar la proliferación de nuevas crisis de desplazamiento humano forzoso, las actividades de prevención también son importantes en la búsqueda de soluciones eficaces. Si los países industrializados invirtieran ciertos recursos en favor de los países receptores menos desarrollados del mundo, estos podrían abordar urgentemente y de manera favorable problemas tales como la distribución de la tierra, la degradación del medio ambiente, el crecimiento desmesurado de la población y la escasez de alimentos, conjuntamente con la promoción de sistemas de gobierno democráticos, la expansión de la educación básica, la creación de una sociedad civil consiente y activa, y la promoción de normas éticas dentro de las instituciones oficiales y privadas, en fin, actividades que favorecerían igualmente a los países industrializados, por cuanto a una disminución de las solicitudes de refugio.

SEPTIMA : Sin duda, el caso de la prevención de conflictos, principalmente los conflictos armados, requiere una mención especial, ya que los recientes desplazamientos de refugiados en varias regiones del mundo, son totalmente diferentes a los surgidos en otros años, específicamente en lo que respecta a su imprevisibilidad y al grado de peligro que representan para el personal humanitario. Por ello, los gobiernos han de comprometerse a la reducción del gasto en armamento y al

establecimiento de controles más efectivos de la producción y exportación de armas portátiles y minas personales, y del desarrollo de armas nucleares, además, se deberá incrementar y capacitar al personal humanitario intermedio, promover medidas de pacificación definitivas, detección, identificación y persecución de los responsables de crímenes de guerra y violaciones graves a los Derechos Humanos y de campañas que disminuyan la promoción y utilización de armamento en guerra.

OCTAVA: Por último y en tratándose de consideraciones económicas, las instituciones de las Naciones Unidas que luchan por los Derechos Humanos como el ACNUR, deben ver incrementado su presupuesto y capacidad de operación que, en la actualidad, es inferior en relación con sus gastos y el presupuesto de las instituciones de las Naciones Unidas dedicadas a actividades de auxilio y mantenimiento de la paz, pues si bien es cierto que estas últimas han desempeñado un valioso papel en la contención de nuevos conflictos y prestación de auxilio humanitario y cuyo presupuesto me parece justo, también lo es que no se especializan en la protección y asistencia de refugiados y no es posible pretender una solución real y duradera con un presupuesto tan limitado a las organizaciones humanitarias, y cuya asignación de presupuesto depende en gran medida de las aportaciones voluntarias por los países industrializados.

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR, "Recopilación de Instrumentos Internacionales, Relativos al Asilo y al Refugio" E d. ACNUR, División de la Protección Internacional, Ginebra Suiza 1984, p.p.245.
- ACNUR, "Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales :Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos", E d. ACNUR, División de la Protección Internacional, Ginebra 1992, p.p. 440.
- ACNUR, "ACNUR un Instrumento de Paz", Edición Publicada por la Oficina del ACNUR y Financiada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (INSERSO) Y EL Comité Español del ACNUR, Madrid España 1996, p.p.125.
- ACNUR, "Conclusiones Sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR", E d. ACNUR, División de la Protección Internacional, Ginebra 1981, p .p. 179.
- ACNUR, "La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias 1984", E d. ACNUR, Centro de Estudios del tercer mundo, Universidad de Colombia, Colombia 1986, p. p .477.
- ACNUR, Oficina del, "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)", E d .ACNUR, División de la Protección Internacional, Ginebra 1988, p. p. 102.
- Aguayo Sergio, "El Exodo Centroamericano", E d .Secretaría de Educación Pública, México 1985, p. p. 173.
- Albert Colliar, Claude, "Instituciones de Relaciones Internacionales", E d . Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. p. 226.

- Blichenko, Igor, "Derecho Humanitario Internacional", E d. Progreso, Moscú 1987, p. p. 228.
- Bravo Caro, Rodolfo, "Guía del Extranjero" 14a. Edición, E d. Porrúa S.A. de C.V., México 1987, p. p. 224.
- Casalet Rabena, Combali, "Jornada Internacional, Consecuencias Psicosociales de la Migración y el Exilio", E d .U.A.M., México 1983, p.p. 193.
- Crrastón, Maurice, "Los Derechos Humanos Hoy", E d. Trillas S.A. de C.V., México 1983, p. p. 193.
- Imaz, Cecilia, "La Práctica del Asilo y del Refugio en México", E d. Potrillos S.A. de C.V. , México 1995, p. p. 142.
- Martinez Viadomonte. José A. . "El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados", E d. Botas , México 1961, p. p. 189.
- Mousalli, Michel, "Declaraciones Sobre la Protección Internacional a los Refugiados", E d. ACNUR , Madrid 1984, p. p. 21.
- M.,Nolasco. "Principales Grupos Etnicos : Indígenas y Ladinos, E d.. Fondo de Cultura Económica, México 1986, p. p. 94.
- De Pina Vara , Rafael. "Diccionario de Derecho", E d. Porrúa S.A. de C.V. , México 1980, p. p. 946.
- Saézn Carrete, Erasmo, "La Respuesta de México a los Refugiados Centroamericanos, en el Nuevo Contexto Continental ; Reunión Sobre Dilemas Globales de Migración Internacional", Tepozotlán, Morelos, Noviembre 1992, p.p. 261

- Seara Vázquez, Modesto, "Derecho Internacional Público", 11a. Edición, E d. Porrúa S.A. de C.V., México 1984, p. p. 731.
- Sepúlveda, César, "Derecho Internacional", 14 a. Edición, E d. Porrúa S.A. de C.V., México 1984, p. p. 721.
- O.N.U. "A B C de las Naciones Unidas", 2a. Edición, E d. O.N.U., N.Y. 1988, p.p. 239.
- O.N.U. "Informe del ACNUR, Asamblea General", Documentos Oficiales, 44 Período de Sesiones, Suplemento No. 12, E d. O.N.U., N.Y. 1989, P. P. 82.
- O.N.U. "Informe de la Comisión de Derecho Internacional", Asamblea General, 41 Período de Sesiones, Suplemento No. 10, E D. O.N.U., N.Y. 1989, P. P. 88.
- Ortiz Ahlf, Loratta, "Derecho Internacional Público", 2a. Edición, E d. Harla, México 1993, p. p. 246.
- U.N.A.M. "Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina", E d. U.N.A.M., México 1982, p. p. 267.

HEMEROGRAFIA

- ACNUR, "Manual Para Situaciones de Emergencias", E d. ACNUR, División de la Protección Internacional, Madrid España 1984, p. p. 28.
- ACNUR, "Ayudando a los Refugiados, EL ACNUR en Breve", Folleto Publicado Por la Sección de Información Pública del ACNUR, Ginebra Suiza 1996, p. p. 22.

- ACNUR, "Documento de Información ", Folleto Publicado Por la Sección de Información Pública del ACNUR, México 1995, p. p. 16 .
- Poder Ejecutivo : Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se Crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados", Editado y Publicado por la Secretaria de Gobernación, México 22 de Junio de 1980.
- Refugiados, "Refugiados de América Central, Examinando las Opciones", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 32., Madrid España, Agosto de 1988, p.p. 31
- Refugiados, "Asilo : México y Guatemala, CIREFCA", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.41, Madrid España Mayo1988, p. p. 32.
- Refugiados, "Protección Internacional", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No. 45, Madrid España 1988, p. p. 29.
- Refugiados, "Día del Refugiado Africano, Causa de Celebración", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.52, Madrid España, Mayo 1989.
- Refugiados, "Agencias Voluntarias Trabajando con Refugiados" , Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.56, México, Septiembre 1989, p. p. 31.
- Refugiados, "Ataque a los Derechos Humanos", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.65, Madrid España, Agosto 1990, p. p. 32.
- Refugiados, "El Asilo en Europa" , Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.89, Madrid España, Marzo 1995, p. p. 30.
- Refugiados, "Los Refugiados y los Medios de Comunicación" , Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.91, Madrid España, Octubre 1995, p. p. 28.

- Refugiados, "El Mundo del ACNUR", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.92, Madrid España, Marzo 1996, p. p. 28.
- Refugiados, "La Vida en un Campo de Refugiados", Revista Publicada por la Sección de Información Pública del ACNUR y ARTEGRAF, No.93, Madrid España, Marzo 1996, p. p. 30.
- Refugees, "Focus In Review 1996", Is Published, By The Public Information Sección Of The UNHCR And ATAR, No.106, Switzerlad, April 1996, p. p. 30.

LEGISLACION

- Secretaría de Gobernación, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Secretaría de Gobernación, Publicación Realizada en los Talleres de Ferrandiz, S.A. y Coordinada por la Dirección General de Gobierno de la SEGOB y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., p. p. 305.
- Secretaría de Gobernación, "Ley General de Población y Reglamento", Publicación Realizada en los Talleres Gráficos de la Nación, México Septiembre 1995, p. p. 85.
- Pina Vara,Rafael De, "Estatuto Legal de los Extranjeros", E d .Porrúa S.A. de C.V., México 1996, p. p. 399.