



UNIVERSIDAD LA SALLE

700609  
251  
eje.

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

SITUACION JURIDICA DE LOS  
REFUGIADOS EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL  
PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
QUE PRESENTA:

ALEJANDRA SOTO ALFONSO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO, D. F.

1984

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

**Este es un esfuerzo que no podrfa haberse realizado  
sin el apoyo de mis padres, de mi esposo y de mis amigos;  
por ello este documento tiene para cada uno de ellos  
mi afecto y mi reconocimiento.**

# SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS EN MEXICO

## INDICE

### Introducción

### I. Conceptos Generales.

### II. Regulación Jurídica Internacional del Refugio y el Asilo.

#### 1. Los Derechos Humanos

##### 1.1. Los Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas

##### 1.2. Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano

##### 1.2.1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

#### 2. El refugio en el contexto de las Naciones Unidas

##### 2.1. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

##### 2.1.1. Estructura del ACNUR

##### 2.2. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados

##### 2.2.1. Principio de no devolución

##### 2.2.2. Admisión provisional del refugiado

##### 2.2.3. Estándares mínimos respecto a las condiciones básicas de vida y derechos fundamentales de los refugiados

##### 2.2.4. Solidaridad internacional

##### 2.2.5. Seguridad física de los refugiados

##### 2.2.6. Repatriación de los refugiados

##### 2.2.7. Integración de los refugiados en el país receptor

##### 2.2.8. Disposiciones finales

##### 2.3. El Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados

##### 2.4. Avances recientes en materia de refugiados

#### 3. Regulación jurídica sobre asilo y refugio en el ámbito Interamericano

##### 3.1. Concepto de asilo territorial según los convenios internacionales

##### 3.1.1. La calificación en el asilo territorial

##### 3.1.2. El asilo territorial y la extradición

##### 3.1.3. Derechos del asilado

##### 3.2. Anteproyecto de la Convención Interamericana sobre Refugiados de 1966

- 3.3. Otros esfuerzos en materia de refugiados
  - 3.3.1. Instrumentos adoptados por el Grupo Contadora en materia de refugiados
- 3.4. Aportaciones recientes en Latinoamérica en torno a la protección del refugiado
  - 3.4.1. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos

### III. Panorama de los refugiados en México.

- 1. El refugiado en la historia de México
- 2. El refugiado en el derecho mexicano

#### 2.1 Instrumentos internacionales vigentes en México

#### 2.2 La condición jurídica del refugiado en el derecho mexicano

##### 2.2.1. Disposiciones constitucionales

##### 2.2.2 Legislación Secundaria en materia de refugiados

###### 2.2.2.1. Ley de Nacionalidad

###### 2.2.2.2. Ley General de Población

###### 2.2.2.3. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

### IV. Conclusiones

### Notas

### Bibliografía

## INTRODUCCION

El Derecho de los Refugiados, en virtud del alto grado de especialización que ha alcanzado, es considerado por muchos como un brazo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como consecuencia de ello, cuenta con organismos propios para la protección de refugiados y la aplicación de las leyes internacionales, sin detrimento de la legislación de cada nación. Hoy en día la institución del refugio constituye, por sí, todo un sistema independiente al de los derechos humanos.

Hablar de la condición jurídica de los refugiados, parece sugerir, en primera instancia, que la comunidad internacional ha alcanzado un alto nivel de desarrollo por lo que hace a sus instituciones jurídicas y políticas, especialmente en lo que se refiere a la protección internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, instituciones como el refugio, acusan las profundas diferencias que existen entre los Estados que conforman la comunidad de naciones.

Las migraciones masivas de refugiados representan la inestabilidad, la marginación, el racismo, la falta de democracia. Mientras estas no se eliminen, el refugio continuará expandiéndose.

Para México, la figura del refugio es muy reciente, no es sino hasta la década de los ochenta en que nuestro país se ve afectado por el problema de movimientos migratorios a gran escala de personas que huyen de su país de origen y que no desean regresar a él por el temor fundado de que su vida, libertad o integridad están en peligro.

El presente trabajo pretende analizar la situación jurídica en que se encuentran los refugiados en nuestro país. Por ello, en primer término revisaremos la definición de

aquellos conceptos que se ven a lo largo de este documento, y que tiene como finalidad permitir el manejo de los conceptos más significativos del tema.

Posteriormente, examinaremos los principales instrumentos internacionales que regulan los Derechos Humanos, así como aquellos que regulan la figura del refugio. Así mismo, estudiaremos aquellos instrumentos que en el ámbito interamericano regulan el asilo, toda vez que ambas figuras tienen grandes similitudes y sobre todo, considerando que el refugio a nivel regional no ha sido regulado todavía, a pesar de que día con día esta figura ha adquirido una mayor preponderancia.

Además, este capítulo trata de recopilar aquellas aportaciones recientes de Latinoamérica en torno a la protección de los refugiados, haciendo especial mención de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), que, convocada por aquellos países afectados por el conflicto centroamericano, pretende buscar soluciones al problema de los refugiados. Esta figura cobra especial relevancia para el presente trabajo toda vez que México ocupa actualmente la Presidencia del Comité Ejecutivo de la CIREFCA, y tendrá como reto el buscar el mejor cumplimiento de los proyectos para refugiados propuestos por esta Conferencia, que verá su clausura el año entrante.

El capítulo tercero se avoca a la legislación mexicana en materia de refugiados, haciendo una recopilación de los instrumentos que regulan la figura del refugio. Primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina, por medio de la exclusión, el término de extranjero, así como sus limitaciones jurídicas en el ámbito nacional. Después, la legislación secundaria, que abarca la Ley de Nacionalidad, la Ley General de Población y su Reglamento y el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

En suma, el propósito de esta tesis es revisar los instrumentos internacionales y nacionales vigentes en materia de refugiados. La legislación nacional necesariamente se ve influida por los instrumentos internacionales y por aquellos acontecimientos que cambian o moldean la vida de México; ésta, por ende, debe adecuarse cada día con más claridad a las necesidades que presentan los refugiados que habitan nuestro país y a la nueva realidad que, a partir de estos acontecimientos, viven nuestros nacionales.

## I. CONCEPTOS GENERALES

El estudio del tema que nos ocupa, requiere del conocimiento previo de algunos conceptos básicos cuya frecuencia en su uso hará obligado su manejo. A continuación se presentan estos conceptos, cuya referencia nos permitirá que sea más fácil el manejo de los mismos.

**Nacionalidad**, es el atributo jurídico "que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado". Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con un Estado<sup>1</sup>.

**Extranjero**, es un término "que se refiere, por una parte, a la cualidad que se predica de un individuo o persona jurídica que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado..."<sup>2</sup>.

Aunque muchas veces los conceptos de asilo y refugio se utilicen como sinónimos, no son iguales y cada uno implica diferentes circunstancias:

"El **asilo** se refiere a la protección que un Estado concede a los extranjeros que la solicitan cuando su vida o libertad se encuentran en peligro dentro de su país de origen, por delitos políticos; generalmente se trata de casos individuales de intelectuales como de dirigentes políticos"<sup>3</sup>.

El **asilo** "En forma figurada significa amparo, protección favor. Término de uso internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones ideológicas o de raza, a persecuciones, cárcel o muerte.

La figura del asilo es reconocida ampliamente en América Latina, a través de instrumentos regionales.... Tiene dos formas: el **territorial**, o sea aquel que se concede a un perseguido político que logra entrar al territorio del país asilante, derecho que deriva del principio de que un país puede refugiar en su territorio a personas que considere perseguidos políticos, y el **diplomático**, que es el que se otorga en aquellos locales que gozan de inviolabilidad...(el asilo no se concede a personas acusadas o condenadas por delitos del orden común, sino solamente a aquellas perseguidas por razones políticas o sociales)...<sup>4</sup>.

De acuerdo con la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial y al artículo 22, párrafo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **asilado** es la persona admitida al territorio de un Estado distinto al suyo, el cual le concede refugio comprometiéndose a no devolverlo ni a extraditarlo, en virtud de ser perseguido por delitos que no sean comunes. (En tal sentido, para el sistema interamericano, los conceptos de asilo y refugio operan como sinónimos)<sup>5</sup>.

Por lo que se refiere al sistema de Naciones Unidas, según el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Resolución 2312 (XXII), por la que la Asamblea General adoptó la Declaración Sobre **Asilo Territorial** en 1967, tiene una connotación semejante a la adoptada por el sistema interamericano, por lo que implica la admisión física al territorio de un Estado con el fin de sustraer a quien lo ha solicitado de una persecución por motivos políticos.

"El asilo político es la autorización que un Estado concede a un extranjero para que venga a residir o permanezca en él, porque dicho Estado lo considera víctima de persecución política en otro país"<sup>6</sup>.

La Ley General de Población considera que el asilado político es aquel que la Secretaría de Gobernación permite que se interne en el país, de manera temporal y que tenga las siguientes características: "Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren..."<sup>7</sup>.

El asilo territorial es una situación de dominio interno y exclusivo de los Estados, en tanto que el refugio está íntimamente vinculado con la comunidad internacional organizada. El refugiado es un ciudadano que se encuentra desprotegido en su propio Estado; no solamente carece o rechaza con fundadas razones la protección consular y diplomática de los representantes del país de su nacionalidad, sino que plantea una situación a las autoridades del país de asilo que remite a normas de derecho internacional e interno de cada Estado, con objeto de evitar su posible devolución y de sustituir la protección diplomática de que dejó de ser objeto.

La importancia de lograr un acuerdo que no ofrezca dudas sobre el significado del término "refugiado" es incuestionable, ya que del reconocimiento de esta condición depende, por una parte, que se le otorgue asilo provisional en otro Estado y, por otra, que se le reconozcan ciertos derechos fundamentales, condiciones de vida básicas, así como estándares mínimos de trato, de protección y asistencia en el Estado de refugio.

A diferencia del asilo, que es un término muy antiguo, el concepto de refugio se desprende de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de 1967, los cuales se encuentran en el ámbito de la ONU. En éstos se entiende por refugiado "a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad, y no pueda o, a causa de dichos temores, no

quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad o hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

La definición que se da en la Declaración de Cartagena "aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada; la agresión, ocupación o dominación extranjeras, los conflictos internos; la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) los define de la misma manera, pero añade que al cruzar la frontera hacia un país extranjero, quedan bajo su mandato<sup>8</sup>.

La Enciclopedia de Relaciones Internacionales define a los refugiados como: "...personas que buscan asilo, frecuentemente en grandes cantidades, al haber sido desplazados de sus hogares a consecuencia de graves trastornos internos o conflictos armados. A menudo otros factores, como el hambre, la enfermedad, la sequía o serias dificultades de tipo físico contribuyen a provocar la huida"<sup>9</sup>.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los refugiados como "Personas que, a consecuencia de conflictos internos o externos y otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser

perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo"<sup>10</sup>.

La Ley General de Población, reformada en julio de 90 dice a la letra:

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

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior ( que se refiere al Asilado Político)...".

Recientemente ha surgido una nueva categoría denominada **desplazados**, que en sentido estricto no califican como refugiados, en virtud de tratarse de personas que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y a buscar acogida en otro país debido a situaciones de inseguridad extrema, sin que existan motivos de persecución individual o colectiva, ni motivos de raza, nacionalidad, pertenencia a grupo social, religión u opiniones políticas<sup>11</sup>.

Si bien existe un gran número de instrumentos internacionales y nacionales que buscan regular la situación del asilo y del refugio, el problema que plantea la distinción entre ambas categorías no ha sido resuelto del todo. Resulta muy importante señalar que el asilo se otorga de manera individual, a aquellas personas que son perseguidas políticas por su país de origen; los motivos que generan la salida de los refugiados de su país abarcan la violencia generalizada, agresiones extranjeras, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos (no sólo relativos a aquellos derechos políticos), o la perturbación grave del orden público. Además, en el caso de los refugiados, a pesar de

que el Estado receptor les otorga a cada uno su estatus de refugio, generalmente huyen de su país en forma masiva.

Como veremos posteriormente, la figura del refugio tiende a buscar una protección más amplia para aquellos que tienen que dejar su país por los motivos antes mencionados; esta protección es preocupación fundamental de los organismos internacionales y de los propios Estados receptores, considerando que aquellas personas que son consideradas como refugiadas, llegan a un nuevo Estado en condiciones extremas, son generalmente personas sin recursos, sin educación y que se internan al Estado receptor, la mayoría de las veces, en forma ilegal, quedando en un completo estado de indefensión.

## **II Regulación Jurídica del Refugio y el Asilo.**

### **1. Los Derechos humanos**

El hombre posee, en razón a su esencia, ciertos derechos fundamentales e inalienables, anteriores y superiores a la sociedad.

Tradicionalmente los derechos humanos han sido un asunto de la competencia exclusiva del Estado. No es sino hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando surge la voluntad y la necesidad de salvaguardar los derechos más elementales que un hombre debe gozar ante las amenazas de gobiernos y otras organizaciones, dando origen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como sistema con instituciones y normas aceptadas por la generalidad de los Estados.

El tutelaje en Derecho Internacional de los Derechos Humanos se inicia con la Carta del Atlántico, proclamada por el Presidente norteamericano Roosevelt y el primer Ministro británico Winston Churchill, en 1941, donde se expresaron las cuatro libertades: libres de necesidad, libres de temor, libres para expresarse y libres para abrazar cualquier religión.

#### **1.1 Los Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas**

La Conferencia de Estados Americanos sobre Problemas de Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945, mejor conocida como "Conferencia de Chapultepec", proclamó la resolución XL, llamada "Declaración México", que encargaría al Comité Jurídico Interamericano un proyecto de convención sobre los derechos y deberes

internacionales del hombre y expidió la Declaración IX, que hablaba sobre "la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios en derecho internacional para la salvaguarda de los derechos del hombre" y se pronunciaba por un sistema de protección internacional de los mismos.

Semanas más tarde, el 25 de abril de 1945, se inició la Conferencia de San Francisco, que agrupó a 50 Estados y adoptó por unanimidad, el 26 de junio de ese mismo año, la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 24 de octubre siguiente. México la ratificó el 27 de noviembre de 1945 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1946. Por otra parte, el 28 de octubre de 1947 México formuló la declaración de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia respecto a cualquier otro Estado que adopte igual obligación.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que conforme a los artículos 62 y 68 de la Carta está facultado para crear comisiones para la promoción de los derechos humanos, creó en 1946, mediante la resolución 5 (I), la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión se integró primero con nueve miembros y más tarde, con 18 representantes de los Estados y se encargó de elaborar una Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se creó un Comité para redactar un proyecto que, aprobado, se sometió a la Asamblea General en 1948. La declaración fue adoptada mediante la Resolución 217 (III) del 10 de diciembre de 1948.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consta de un preámbulo y 30 artículos. Los derechos del hombre contenidos en la Declaración pueden agruparse en tres grupos:

### 1. Derechos relativos a la libertad.

La prohibición de la esclavitud (art. 4º), de la tortura y la aplicación de penas inhumanas y degradantes (art. 5º), de las detenciones y destierros arbitrarios (art. 9º), de las leyes penales con efectos retroactivos (art. 11, punto 2), de las restricciones a la libertad de movimiento y a la entrada y salida de su país (art. 13), de la privación arbitraria a la nacionalidad (art. 15, punto 2), y de las privaciones arbitrarias de su propiedad (art. 17, punto 2), así como la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18), la libertad de opinión, de expresión y de información (art. 19), la libertad de reunión y de asociación pacífica (art. 20), el derecho de buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país, éste último con la salvedad de que no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas (art. 14).

### 2. Derechos Procesales y Políticos

El deber de los Estados de conceder a todos, sin distinción, protección legal por medio de tribunales independientes (art. 7º, 8º, 9º y 12), el sufragio universal y la participación en el gobierno de su país (art. 21).

### 3. Derechos sociales

El derecho a un salario adecuado y a la seguridad social, a sindicalizarse y tener protección para en caso de enfermedades, así como el derecho al descanso (art. 22 al 25), a la educación que tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana (art. 26), a tomar parte de la vida cultural de la comunidad (art. 27) y por último, el derecho a que reine un orden social e internacional tal que los derechos y libertades enunciados en la declaración se hagan plenamente efectivos (art. 28).

La Declaración no concede a los individuos derecho de acción ni derecho de petición ante órgano alguno de la ONU, señalando que únicamente podrán recurrir a los tribunales nacionales competentes (art. 8º), limitando a los individuos a ser meros sujetos de derecho interno.

El documento analizado es considerado por un gran número de tratadistas como moral y no jurídicamente obligatorio, en virtud de que la Asamblea General de la ONU no tiene, en principio, competencia legislativa, y sólo puede hacer recomendaciones.

En la actualidad, la Comunidad Internacional ha avanzado en materia de Derechos Humanos a tal grado que podemos afirmar que el deber de respetar los derechos del hombre constituye una "norma imperativa del derecho internacional general", un caso de "Jus Cogens", con la consecuencia de que los Estados no pueden modificarlo entre ellos, ya pertenece al "orden público". Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el 23 de mayo de 1969, señala que es nulo todo tratado que al celebrarse esté en oposición con una norma imperativa del derecho internacional general, entendiéndose como tal una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados conjuntos, como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma posterior de Derecho Internacional que tenga el mismo carácter. De esa forma, cualquier tratado que viole los derechos humanos es nulo.

En relación a los refugiados, el anteproyecto que se formuló para el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos decía así:

"Ningún extranjero admitido legalmente en el territorio de un Estado puede ser expulsado, salvo en ejecución de una decisión o recomendación judicial y a título de pena

por las infracciones a la que la ley asigna una sanción. Todo Estado tiene derecho a dar protección a los refugiados políticos".

"Ante la persecución, toda persona tendrá derecho a buscar la posibilidad de obtener asilo. las Naciones Unidas están obligadas a procurárselo, de acuerdo con los Estados Miembros. No constituye persecución las que están determinadas por un crimen de derecho común o por actuaciones contrarias a los principios y a los fines de las Naciones Unidas".

Finalmente, el artículo 14 quedó redactado en los siguientes términos:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Ahora bien, una vez que el asilo es otorgado, el artículo 29 de la Declaración Universal establece restricciones importantes que deberá observar el asilado, como son que el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus libertades no debe ir en contra de los derechos y libertades de los demás, de la satisfacción de las justas exigencias de la moral, el orden público y el bienestar general, así como de los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Por lo anterior, podemos concluir que la Declaración Universal no reconoce al asilo como derecho individual exigible al Estado, como los confirman los trabajos

preparatorios de la misma, pero diseña el marco de la acción internacional en esa materia, en cuanto proclama el derecho del individuo a buscar y recibir asilo. No siendo el asilo un derecho que pueda reclamarse al Estado, puede, sin embargo, ser buscado y otorgado para la protección de la persona.

El artículo 14 de la Declaración no señala si la persecución debe obedecer a razones políticas o a motivos de raza, nacionalidad, religión o pertenencia a un grupo social, por lo que, conforme a la terminología actualmente utilizada no es posible distinguir si lo que se consagra es la figura del asilo o la del refugio, ya que ambas figuras se distinguen, como veremos más adelante, por los motivos que las originan.

En Consejo Económico y Social encargó a la Comisión de Derechos Humanos que elaborara dos proyectos de convenios con el objeto de transformar las recomendaciones de la Declaración en deberes convencionales. La discusión en el seno de las Naciones Unidas sobre el contenido de estos pactos tomó doce años, hasta que fueron aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, (Resolución 2200, XXI). Llevan el nombre de "pactos" para destacar la solemnidad que poseen. El primero, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entró en vigor el 3 de enero de 1976, en tanto que el segundo, el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo hizo el 23 de marzo de ese mismo año. En ellos no se hace mención al derecho de asilo o refugio en virtud de que éstos habían sido con anterioridad sujetos a una regulación específica.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, destaca, entre otras cosas, la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos ahí reconocidos. Por ello, los Estado

Parte tiene la obligación de presentar informes sobre medidas adoptadas y los procesos realizados, los cuales serán considerados por el Consejo Económico y Social y eventualmente por la Comisión de Derechos Humanos.

Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos estipula que cada uno de los Estados Parte se compromete a respetar los derechos en él reconocidos a todos los individuos que se encuentren en el territorio y estén sometidos a su jurisdicción, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos las Partes se obligan a respetar y garantizar a todos los individuos en su territorio los derechos reconocidos en ese Convenio, a diferencia del Pacto Económico, Social y Cultural, en el cual sólo se comprometen a tomar medidas, especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. El primero establece obligaciones y el segundo fija niveles a ser alcanzados progresivamente.

El Pacto establece tres procedimientos de protección de los derechos civiles y políticos, uno obligatorio y dos optativos. El obligatorio consiste en la presentación de informes sobre las disposiciones adoptadas por los Estados para dar efecto a los derechos reconocidos por él (art. 40), los cuales deben presentarse a un Comité de Derechos Humanos (art. 28). Un resumen de los mismos se hace público en el Informe del Comité al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General. Los dos procedimientos opcionales se inician en virtud de reclamaciones. El primero se da por la reclamación que hace un Estado Parte de que otro Estado Parte no ha cumplido con las obligaciones del Pacto (art. 41), siempre que ambos hayan aceptado la competencia del Comité de

Derechos Humanos a este respecto. El segundo se da por las reclamaciones individuales de las personas que hayan sido víctimas de las violaciones del Pacto, lo cual es posible sólo si el estado demandado ha expresado su consentimiento en obligarse en el Protocolo Facultativo del Pacto, que establece la competencia del Comité de Derechos Humanos para estos efectos. En la actualidad, sólo un número reducido de países han aceptado tal competencia, lo que hace que este mecanismo sea poco eficaz. Por lo que respecta a los derechos económicos y sociales el sistema de protección es diferente. Los informes de los Estados son considerados por el Consejo Económico y Social y se envían copias a los Organismos Especializados de las Naciones Unidas y a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En el ámbito internacional, al lado de estos mecanismos existe otro más para la defensa de los derechos humanos: la Comisión de Derechos Humanos que, de 1946 a 1967 estuvo concentrada en la elaboración de los Pactos Internacionales; sin embargo, a partir de la resolución 1235 del Consejo Económico y Social, completada en 1970 por la 1503 (XLVIII) se le facultó para conocer de violaciones a derechos humanos y, a través de comunicaciones y de tratar de persuadir al Estado involucrado. Así mismo, desde 1967, en situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos, la Comisión puede llevar a cabo un procedimiento en el que, usando todas las fuentes disponibles, elabora informes concernientes a la situación de los derechos humanos en el país respectivo. Los informes de liberaciones y resoluciones a las que da lugar son públicas y ésta publicidad es la que le da eficacia al sistema.

Por último, mencionaremos que el gobierno mexicano depositó su documento de adhesión a ambos pactos el 23 de marzo de 1981 y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, siendo leyes vigentes en la República Mexicana conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que el gobierno mexicano, al depositar su instrumento de adhesión al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, hizo algunas reservas, entre ellas, al artículo 13 del Pacto, que establece en forma textual, que "El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto, sólo podrá ser expulsado de él en el cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; a menos que por razones imperiosas de seguridad nacional se oponga a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que los asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas".

La reserva mencionada se hizo visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el Ejecutivo Federal conserva la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo el extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

## **1.2. Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.**

La preocupación de los Estados Americanos por los derechos humanos ha sido constante y se ha materializado en diversos acuerdos. Sin embargo, para nosotros, de gran importancia es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en febrero de 1945, conocida como la Conferencia de Chapultepec, en donde, los Estados americanos se manifestaron en favor de un sistema de protección internacional de los derechos humanos, acordándose en ella encargar al Comité Jurídico

Interamericano la elaboración de un Proyecto de Convención sobre los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, la cual no llegó a celebrarse en esa época. No obstante, en la IX Conferencia Interamericana, reunida en Bogotá en marzo de 1948, se aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En esta misma IX Conferencia Interamericana se constituyó la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya carta constitutiva fue firmada el 30 de abril de 1948, que proclama a los derechos humanos como uno de los principios esenciales de la Organización.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclama que los pueblos americanos han dignificado a la persona humana y han reconocido que los derechos esenciales del hombre no naçen del derecho de ser nacionales de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, por lo que la protección de esos derechos es el fin principal de las instituciones jurídicas y políticas.

La Declaración Americana consagra el derecho de asilo; los derechos que proclama están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

En la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959, se vio la conveniencia de crear un régimen jurídico de protección a los derechos humanos. Se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos y otro sobre la creación de una Corte Interamericana. En la misma resolución sobre derechos humanos se acordó crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promover el respeto de los mismos.

El Consejo Permanente de la OEA aprobó el estatuto de la Comisión en 1960, quedando establecida como entidad autónoma de la OEA. Todo parece señalar que se trataba de crear un cuerpo de naturaleza asesora o de estudio y recomendación, sobre todo por el impulso nacionalista de los países latinoamericanos, que nunca hubieran accedido a crearla si no hubiera sido en esas condiciones.

Es en 1965 que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, decidió modificar a la Comisión y ampliar sus funciones y atribuciones, en el sentido de que la función primordial de la Comisión era promover el respeto a los derechos humanos, considerándose a éstos como los enunciados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Desde esa fecha, la Comisión tiene facultad de examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible relativa a los derechos humanos, así como dirigirse a cualquier Estado Americano para solicitar la información necesaria sobre la aplicación de estos derechos, además de formular, en su caso, las recomendaciones que considere pertinentes con objeto de hacer efectivos los derechos fundamentales del hombre.

La Comisión cuenta, a partir de entonces, con dos medios para lograr que sus decisiones se cumplan por parte de los gobiernos destinatarios de las mismas: transmitir sus conclusiones al Consejo y a la Asamblea General de la OEA y publicar sus informes y conclusiones.

La Carta de la OEA fue reformada en Buenos Aires en 1967, elevando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la jerarquía de órgano de la OEA, asignándole la tarea de operar como órgano consultivo de la Organización en lo relativo a los Derechos Humanos y de velar por la observancia de tales derechos mientras no entrara en vigor la Convención Americana sobre Derechos del Hombre.

### **1.2.1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en 1969, y mejor conocida como Pacto de San José, entró en vigor hasta julio de 1978. El 20 de septiembre del mismo año, el Consejo Permanente de la OEA, mediante la Resolución 253, dispuso que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continuaría en ejercicio hasta que la nueva Comisión que eligiera la Asamblea estuviera instalada.

Desde entonces, en el Sistema Interamericano existen 2 regímenes diferentes: el sistema aplicable a todos los países partes de la Carta de la OEA y el régimen particular de los Estados miembros de la OEA y del Pacto de San José.

El Pacto de San José consta de 82 artículos en los que protege 26 derechos y libertades fundamentales a saber: El derecho a la vida; a la integridad personal -o sea, contra la tortura y el tratamiento inhumano-; prohibición de la esclavitud y la servidumbre; el derecho a la libertad, a la seguridad y al debido proceso legal; la no retroactividad de la ley penal; el derecho a la vida privada y familiar; la libertad de conciencia y de religión, de pensamiento, de expresión, y de reunión; de asociación; protección a la familia; el derecho de propiedad; la libertad de movimiento; el derecho a no ser exiliado; la prohibición de la expulsión masiva de extranjeros; el derecho a elecciones libres, a un efectivo remedio legal si le violan los derechos individuales, a la personalidad jurídica, a compensación en caso de desvío de justicia, de replica y a un nombre; los derechos del niño; el derecho a una nacionalidad y de igualdad ante la ley y, finalmente, el derecho de asilo.

La primera parte del Pacto de San José establece la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y se comprometen a adoptar las medidas legislativas o de otro orden que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La segunda parte establece los medios de protección y vigilancia de los derechos reconocidos y compromisos asumidos por virtud de la Convención: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión tiene como finalidad promover la observancia de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia. Las funciones y atribuciones de la Comisión respecto a los Estados Miembros de la Convención son: cuando lo estime conveniente, hacer recomendaciones a los gobiernos de los Estados Partes para que adopten medidas progresivas dentro del marco de sus leyes internas; solicitar a los gobiernos que les proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos y practicar observaciones en el territorio de un Estado con anuencia o por invitación del gobierno respectivo.

En relación a los Estados Partes de la Convención, estos tienen el deber de proporcionar a la Comisión la información que ésta solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación de las disposiciones de la Convención. Así mismo, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados Miembros puede presentar a la Comisión peticiones, en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones a un derecho humano reconocido, ya sea en la Convención, o bien, en la Declaración Americana Sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene competencia facultativa para los Estados, salvo que le hayan reconocido competencia obligatoria. Los Estados Partes de la Convención y la Comisión son los únicos que tienen derecho a someter casos a la decisión de la Corte. La Corte tiene, además, competencia consultiva general en materia de derechos humanos. Su fallo es definitivo e inapelable y los Estados partes de la Convención, que así lo hayan aceptado, se comprometen a cumplir toda decisión de la Corte.

En materia de asilados, el artículo 22 de la Convención establece:

"6. El Extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte de la presente convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

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

9. Está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros."<sup>12</sup>

El gobierno mexicano depositó su instrumento de adhesión a la Convención el 24 de marzo de 1981, haciendo algunas declaraciones interpretativas y reservas, ninguna de ellas hace referencia a los puntos transcritos del artículo 22. La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 1981, por lo que, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es ley vigente en la República Mexicana.

El artículo 22 del Pacto de San José tiene un alcance mayor que el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En principio, porque aquí se señala que toda persona tiene derecho a buscar y "recibir", y no sólo "buscar" el asilo. Por otra

parte, se señala que la persecución debe ser motivada por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, situación que excluye a los refugiados, que precisamente son los perseguidos por razones distintas e éstas.

El artículo referido establece la limitación de que el derecho de asilo está restringido por lo señalado en la legislación de cada Estado y los Convenios Internacionales firmados por estos.

El derecho de asilo, al igual que el del refugio, fueron objeto de una protección específica a través de convenciones internacionales, es por ello que en los instrumentos sobre derechos humanos a que nos hemos referido no se agota su protección. No obstante ello, el innegable carácter de internacionalización que caracteriza hoy en día al tema de los derechos humanos que ha conducido a considerar al hombre como sujeto de Derecho Internacional y ha permitido que el derecho de asilo y de refugio, al ser considerados como derechos fundamentales del hombre, igualmente trasciendan las fronteras nacionales.

## **2. El Refugio en el Contexto de Naciones Unidas**

Desde la Sociedad de Naciones se dan los primeros intentos por crear una oficina especializada en refugiados. La Alta Comisión para Refugiados operó desde 1921 hasta 1930. En 1930 empieza a ocuparse de esta cuestión la Oficina Internacional Nansen (denominada así en honor de Fridtjof Nansen, Premio Nobel de la Paz en 1923, quien estuvo a cargo de la Alta Comisión para Refugiados hasta su muerte); en 1938, esta oficina, junto con la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Alemania, son sustituidas por el Alto Comisionado para todos los Refugiados, que atendió los

problemas en esta materia junto con el Comité Intergubernamental de Refugiados hasta 1946.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el panorama europeo aparecieron, al igual que después de la Primera Guerra Mundial, millones de personas desplazadas, que no encontraban un lugar donde asentarse. Incluso, antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial (1943), 44 Estados decidieron reunirse para crear la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA), misma que se encargó de reubicar a aquellas personas que no estaban en posibilidad de regresar a su patria. Su operación se prolongó hasta 1947, tras repatriar a más de 7 millones de personas, siendo éste el primer organismo en gran escala a favor de los refugiados.

El 24 de octubre de 1945 nació la Organización de las Naciones Unidas. A partir de la primera sesión, los gobiernos británico y noruego solicitaron a la Asamblea General el considerar la posibilidad de crear un nuevo organismo que se dedicara exclusivamente a la atención de refugiados. Mientras que países como Estados Unidos y Francia entendieron el problema como uno de dimensiones humanitarias y sociales, que debería ser considerado a fin de lograr la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, los países de Europa del Este mantuvieron la postura en el sentido de que el tema, al igual que el de los Derechos Humanos, se encuadraba dentro de las materias que pertenecían esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados.

El 12 de febrero de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución AG/45 señaló los tres grandes principios respecto a los refugiados:

1. Que era un problema de carácter internacional, concerniente a todos los Estados.
2. Que no debería haber repatriación forzosa.
3. Que la repatriación de los refugiados debería de emprenderse con asistencia internacional.

El 15 de diciembre de 1946 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas aprobó la creación de un órgano especializado: la Organización Internacional para Refugiados (OIR), que sustituyó a la UNRRA, misma que inició labores el 1o. de julio de 1947. Esta oficina funcionó hasta 1952, tiempo durante el cual logró el reasentamiento de un millón de personas, así como la repatriación de 73,000 y el que alrededor de 410,000 pudiesen permanecer en los países de refugio.<sup>13</sup>

## **2.1 El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados**

El 3 de diciembre de 1949 la Asamblea General tomó la decisión de designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); un año después aprobó su Estatuto.

El artículo 1o. del Estatuto del ACNUR establece que el organismo "asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales". Por otro lado, la labor del ACNUR es eminentemente humanitaria y social, según lo establece su artículo 2.

En términos generales, el ACNUR es un organismo que depende y responde ante la Asamblea General. Se trata de un organismo subsidiario establecido de acuerdo al artículo 22 de la Carta de la ONU. De esta forma el ACNUR puede realizar con mayor efectividad su labor, al depender del órgano máximo de la ONU.

Con la creación del ACNUR se fortaleció una nueva visión del problema de los refugiados, ya que, a partir de ese momento, existiría una organización internacional estrictamente humanitaria en favor de personas exiliadas que hubieran sufrido violaciones a sus derechos fundamentales.

En el artículo 6 del Estatuto del ACNUR le otorga competencia respecto a "... cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual."

Es importante señalar que conforme al Estatuto del ACNUR, el apátrida que sale de su país de residencia y se ubica en una situación similar al de refugiado, queda incluido dentro de su protección.

El ACNUR dejará de tener competencia respecto a cualquier persona que (art. 6 del Estatuto):

- Se acoja voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad.
- Haya recobrado voluntariamente la nacionalidad que había perdido.

-Haya adquirido nueva nacionalidad y goce de la nueva protección del gobierno del país de su nueva nacionalidad.

-Se haya establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida.

-Hayan desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no pudiendo seguir invocando motivos de conveniencia personal o razones de carácter puramente económico para continuar negándose a acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, en caso de ser una persona que carece de nacionalidad, del país donde tenía su residencia habitual.

Los supuestos anteriores son claros, si cesan las causas que lo convirtieron en refugiado, cesa la protección encomendada al ACNUR para dicho individuo.

El artículo 7 del Estatuto enumera los casos en que el ACNUR no podrá tener competencia sobre persona determinada a pesar de encuadrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 6:

- Que tenga más de una nacionalidad, a menos de que en ambas se encuentre en condición de refugiado.

- Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas, como es el caso de los refugiados palestinos, que se encuentran bajo la protección de la Agencia de las Naciones Unidas para la Protección de Refugiados Palestinos en el Medio Oriente.

- Respecto de aquellas personas sobre las que existan motivos fundados para creer que han cometido un delito contra la paz, de guerra o contra la humanidad, de los definidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional o en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como

aquellas que hayan cometido un delito del orden común, comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición; o actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Por lo que respecta a los medios por los cuales el Alto Comisionado podrá intervenir por la protección de los refugiados, el artículo 8 del Estatuto señala que éstos consisten en:

-Promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados vigilando su aplicación y proponiendo reformas a los mismos.

-Promover, mediante acuerdos con los gobiernos, la ejecución de medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados.

-Asistir a los gobiernos y a particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

-Promover la admisión de refugiados en el territorio de los Estados, sin excluir a los más desamparados.

-Gestionar la obtención de permisos para el traslado de los haberes del refugiado.

-Obtener información de los gobiernos respecto al número y situación de los refugiados ubicados en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.

-Mantenerse en contacto con los gobiernos y organizaciones intergubernamentales interesadas.

-Establecer contacto con las organizaciones privadas que se ocupen de los refugiados y facilitar la coordinación de los esfuerzos entre ellas.

El artículo 9 agrega además que el Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que le señale la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición.

A reserva de analizar con mayor detalle las funciones primordiales del ACNUR, cuando hablemos de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951, describiremos a continuación en que consiste la labor que realiza el ACNUR en relación a sus funciones primordiales, que son, a saber, proporcionar protección internacional y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados.

Por lo que respecta a la función de protección del refugiado, ésta se lleva a cabo esencialmente a través del otorgamiento de una condición de refugiado internacionalmente reconocida y que se basa en los derechos previstos por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, así como de otros instrumentos internacionales.

El ACNUR participa en la supervisión y aplicación efectiva de las medidas de protección previstas en los instrumentos citados, para lograr que el refugiado goce efectivamente de la condición que como tal se le reconoce en el ámbito internacional. La función de protección es obligatoria para el ACNUR, mientras que los casos en que debe intervenir y la forma en que lo debe hacer son dejadas a su entera decisión. El ACNUR

carece de poder coercitivo, su única arma es la persuasión, por lo que, el éxito de su labor depende también del espíritu de colaboración que muestren los gobiernos.

En cuanto a la función de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, el artículo 1o. del Estatuto enumera dos formas de lograrlo: a través de la repatriación voluntaria o por medio de la asimilación dentro de la comunidad del Estado de refugio.

El ACNUR tiene un doble papel en relación con la repatriación: asegurarse de que es voluntaria y facilitar el proceso. La asistencia que otorga el ACNUR para llevar a cabo la repatriación consiste, en ocasiones, en promover acuerdos entre los refugiados y el Estado de origen, en obtener visas, así como en sufragar el viaje de retorno del refugiado.

En los casos en que no es posible llevar a cabo la repatriación voluntaria, la única alternativa es la asimilación, ya sea en el país de refugio o en un tercero. Normalmente, el refugiado sólo puede solicitar su nueva nacionalidad después de transcurrido un tiempo prolongado, que varía con cada Estado. Mientras tanto, el individuo que se encuentra en esas condiciones debe enfrentarse a su integración económica, social y hasta cierto punto cultural; además, se requiere de comprensión por parte del Estado que lo acoge, así como de un esfuerzo económico que en la mayoría de los casos supera los recursos con los que se disponen.

Cuando se creó el ACNUR, prevalecía la tesis de que los refugiados eran responsabilidad del Estado que los recibía. Por este motivo el Estatuto del ACNUR establece que las facultades de la Oficina para dar ayuda financiera y material a los refugiados y a los Estados involucrados fueran minimizadas: "El Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente entre los

organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin... El Alto Comisionado no podrá recurrir a los gobiernos en demanda de fondos ni hacer un llamamiento general sin la aprobación previa de la Asamblea General..." (Artículo 10 del Estatuto).

A pesar de ello y en virtud de los miles de refugiados que permanecían en los campos, la Asamblea General de la ONU autorizó, en febrero de 1952, que el Alto Comisionado pudiera solicitar los fondos que requiriera para ayuda de emergencia a los grupos más necesitados que se encontraran bajo su mandato. Posteriormente, en la resolución 832 (IX) del 21 de octubre de 1954, la Asamblea autorizó al Alto Comisionado a adoptar un programa de acción diseñado para alcanzar soluciones permanentes para los refugiados y lo autorizó a recurrir en demanda de fondos para ese propósito, incluso a contribuciones voluntarias de los gobiernos.

### **2.1.1. Estructura del ACNUR**

El Alto Comisionado es electo por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Una vez electo, nombra por un período igual al de él a un Alto Comisionado Adjunto, que deberá de ser de nacionalidad distinta a la suya. El Alto Comisionado será elegido por un término de tres años. La oficina del Alto Comisionado está ubicada en Ginebra, pero mantiene, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de su Estatuto, un número de representantes en áreas o Estados en donde existan problemas significativos de refugiados.

El Alto Comisionado debe presentar anualmente un informe a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Por una decisión tomada por el ECOSOC, el 27 de octubre de 1969, se acordó que el reporte anual del

ACNUR sea transmitido a la Asamblea General sin ser previamente discutido, a menos de que el Consejo decida lo contrario al momento de la adopción de su agenda.

La asistencia que presta el ACNUR es canalizada normalmente a través de los gobiernos, de organismos dependientes de dichos gobiernos o de instituciones privadas. Los programas de asistencia son autorizados por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, mismo que además recibe un reporte sobre la ejecución de dichos programas. El Comité, en sus orígenes fue llamado Comité Consultivo en Asuntos de Refugiados, que fue establecido mediante la Resolución 393 (XIII) B, adoptada por el Consejo Económico y Social el 10 de septiembre de 1951; y que posteriormente fue llamado Comité Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El Comité Ejecutivo tiene como funciones primordiales, ser consejero del Alto Comisionado en todas sus funciones; autorizarlo a recurrir en demanda de fondos para asistir a los refugiados; y dar instrucciones al Alto Comisionado para el uso del Fondo de Emergencia que se establece con objeto de solventar las necesidades más apremiantes que se le presenten.

El Comité Ejecutivo se reúne una vez al año en Ginebra. consta de 40 representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de Estados Miembros de cualquier otro organismo especializado, electos por el Consejo Económico y Social atendiendo a una amplia distribución geográfica y al interés mostrado en la solución del problema de los refugiados.

## **2.2. La Convención Sobre el Estatuto de Refugiados**

Mediante la Resolución 429 (V) del 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General convocó a una Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, misma que se reunió en Ginebra en 1951 con objeto de discutir un proyecto de Convención relativa al Estatuto de los Refugiados y un proyecto de Protocolo relativo al Estatuto de los Apátridas, ambos preparados por un Comité para los Refugiados y Apátridas creado específicamente con dicho objeto por el Consejo Económico y Social.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 22 de abril de 1954. Concentra en un sólo documento los distintos derechos que les habían sido otorgados en diversos acuerdos internacionales suscritos con anterioridad, ampliando su alcance y consagrando nuevos estándares mínimos de protección para las personas que se ubiquen bajo su resguardo.

Junto con el Estatuto del ACNUR, la Convención de 1951 conforma el régimen de protección de los Refugiados, que tiene por objeto dotarlos de un estatuto determinado y de suplir la ausencia de protección nacional de la que serían objeto en condiciones normales, principalmente porque no pueden retornar a su país de origen por causas ajenas a su voluntad y que hacen necesario que la comunidad internacional le conceda ciertos derechos muy específicos y de extraordinaria importancia para ellos, como son el de la no devolución, la no extradición, la no expulsión y el no rechazo en la frontera.

El artículo 1o. de la Convención dice a la letra:

"Definición del término <<refugiado>>:

"A. A los efectos de la presente Convención, el término <<refugiado>> se aplicará a toda persona:

"1. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

"Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

"2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

"En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión <<del país de su nacionalidad>> se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

"B.

1. A los fines de la presente Convención, las palabras <<acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951>>, que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a. <<Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 en Europa>>, o como;

b. <<Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa o en otro lugar>>;

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2. Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula *a* podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula *b* por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. Que se ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b. Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c. Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de Naciones Unidas."

En la definición se establece la llamada "limitación temporal", por la cual sólo se consideran refugiados a quienes se encuentren en tal situación como consecuencia de los acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, que es la fecha de elaboración de la Convención. Esta limitante, que no sería superada sino hasta el Protocolo de 1967, respondió a que los Estados contratantes consideraban que el problema de los refugiados era de carácter temporal, como consecuencia de los graves desordenes poblacionales que ocurrieron con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de ello, en ocasiones, los Estados de refugio extendieron voluntariamente los beneficios de la Convención a refugiados que debido a la limitación temporal no quedaban dentro de su protección.

El artículo 1o. establece otra limitación de tipo opcional:

"a) Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa, o como

"b) Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa o en otro lugar."

Al respecto, cada Estado contratante debió formular una declaración en la que precisó el alcance que daría a esa expresión. Con el protocolo de 1967, esta "limitación espacial" fue superada, pero se incluyó un precepto que permite a los estados contratantes mantener dicha limitante inclusive en caso de que opten por adherirse a dicho documento.

En el Continente Americano Brasil y Paraguay mantienen la restricción geográfica referida, mediante la cual el alcance de dichos instrumentos se restringe a las personas que alegan persecución por acontecimientos ocurridos en Europa exclusivamente. Argentina mantuvo esta limitación hasta octubre de 1984, y en Venezuela está en curso la ratificación del Protocolo de 1967. En cuanto al resto del

mundo, Madagascar, Italia, Malta, Mónaco y Turquía mantienen aun la restricción espacial.

Para que se de la causa del refugio deben haber elementos concretos que fundamenten dicho temor y que indiquen que éste existe por la posibilidad de ser perseguido por los motivos a que se refiere la definición. Los emigrantes económicos son un ejemplo de personas que no califican como refugiados para la Convención en virtud de la ausencia del temor fundado de la persecución.

Por otro lado, el temor fundado puede ser no sólo debido a opiniones políticas, sino que también puede ser por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social. De esta manera, la Convención distingue claramente de la institución del asilo territorial y del asilo político, al refugio, toda vez que los primeros necesitan que la persona sea perseguida por cuestiones de tipo político.

Es de hacer notar que la definición de refugiado adoptada por la Convención deja fuera un sinnúmero de personas que se ven obligadas a abandonar el Estado de su residencia habitual por causas distintas a las señaladas en dicho instrumento pero que de hecho se encuentran en circunstancias similares, tal y como sucede en los casos de una agresión exterior, ocupación o dominación extranjera, o cualquier otro acontecimiento que perturbe gravemente el orden público en dicho país.

La definición de la Convención de 1951 tiene un carácter contractual que la hace aplicable sólo a los Estados Partes en esta, lo cual ha significado que en aquellos Estados que no son miembros de la Convención y en los cuales se ha refugiado una cantidad considerable de personas, como es el caso de los refugiados Centroamericanos que se

encuentran en México, el ACNUR ha podido colocarlos bajo su protección con base en las Resoluciones que ampliaron su ámbito de competencia a las que nos hemos referido.

El concepto de refugiado está vinculado con una decisión formal por parte del Estado de refugio. En el caso de los Estados que son parte de la Convención de 1952 y su Protocolo, ésta es adoptada por los Estados respecto de quienes hallándose fuera del país de su nacionalidad, tienen fundados temores de ser víctimas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad y opiniones políticas. Respecto a los Estados que no son partes de la Convención ni del Protocolo, la decisión es adoptada por el ACNUR, el cual pone a los refugiados bajo su mandato y les confiere su protección.

La intención original de los redactores de la Convención fue la de ofrecer protección internacional a aquellos que abandonaron su país por persecución o por fundado temor de ésta. Dicha protección se basó en un enfoque fundamentalmente individual del problema de los refugiados.

La evolución posterior de los acontecimientos ha hecho necesario poner un énfasis en la necesidad de proteger y garantizar la seguridad, la vida y la libertad de los grupos de personas que se ven obligados a abandonar su país a consecuencia de los conflictos armados dentro de un marco de violencia generalizada y violación masiva e indiscriminada de los derechos humanos. Esto último se sustenta principalmente en la situación objetiva en la que se encuentra el país de origen y la consecuente inseguridad y sufrimiento de quienes buscan asilo, aún sin considerar necesariamente la situación individual, subjetiva del temor de persecución que sufre la persona. Es por ello que la identificación o reconocimiento de los beneficiarios de la protección en estas circunstancias, se debe formular generalmente de manera colectiva y en base a los datos disponibles en ese momento.

Debe tenerse en cuenta que los países africanos, en la Convención de la Organización para la Unidad Africana, han definido en su artículo 1º que "...se considera como refugiados a las personas que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ven obligados a buscar refugio fuera de dicho país..."<sup>14</sup>. Esta definición, además de ampliar los supuestos bajo los cuales una persona puede ser considerada como refugiado, permite hacer la calificación, por parte del Estado de refugio, en forma colectiva.

Los Estados miembros de la Convención de 1951, a pesar de la definición en la misma, han adoptado el criterio de la identificación o reconocimiento colectivo, apoyados en dicha tarea por el ACNUR, con lo que la limitante que existe en la definición de la Convención de 1951 ha sido superada en la práctica.

Es importante no perder de vista que es necesario que la persona se encuentre fuera de su país para que pueda ser considerada como refugiado para efectos de la Convención de 1951, a diferencia del asilo diplomático que se otorga en una misión diplomática o consular que se encuentra dentro de su país. Por otra parte, los llamados desplazados internos a los que nos hemos referido quedan fuera de la protección de la Convención en virtud de que nunca abandonan el Estado en que residen o son nacionales.

El artículo 1o. de la Convención señala también que se considerarán como refugiados, a toda persona que haya sido considerada como tal en virtud de los diversos arreglos, convenciones y protocolos a que se refiere el precepto respectivo, incluyendo a los que hayan sido objeto de protección por la Organización Internacional de Refugiados.

La Convención de 1951 señala, en el inciso "C" del artículo 1o., las razones por las que deja de ser aplicable y que son similares a las que establece el Estatuto del ACNUR.

El inciso "D" del artículo en comento establece, que la Convención no se aplica a aquellas personas que en ese momento reciben ya protección de algún organismo de Naciones Unidas diferente al ACNUR, como es el caso de los refugiados palestinos. Además de las razones políticas que pudieran motivar tal precepto, su finalidad era seguramente evitar duplicidad de esfuerzos por parte de los órganos de las Naciones Unidas.

Si la persona que busca refugio goza de la protección del país de su nacionalidad o residencia, o si las autoridades del país donde fije su residencia le reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la nacionalidad de tal país, tampoco gozará de la protección que otorga la Convención de 1951.

Así mismo, el inciso "F" señala que las disposiciones de la Convención, no se aplicarán respecto a aquellas personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz o han cometido un delito grave del orden común, o que han realizado actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas excluyeron a estas personas por considerar que no merecen la protección y asistencia de la comunidad internacional organizada. Hay que destacar que si con posterioridad al reconocimiento de un individuo como refugiado se descubre que cometió alguno de los delitos referidos por el inciso "F", quedará excluido de tal condición y, por lo tanto, de los beneficios que implica dicho reconocimiento.

Todo refugiado que se encuentre bajo la protección y asistencia de la Convención tiene, respecto del país donde se encuentra, la obligación de cumplir con sus leyes y reglamentos, así como con las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (art. 2 de la Convención de 1951).

Por otra parte, los Estados contratantes deben aplicar las disposiciones de esta Convención sin establecer discriminación alguna por motivos de raza, religión o país de origen (art. 3o.), y ninguna disposición podrá interpretarse en menoscabo de la posibilidad de que los Estados den a los refugiados mayores derechos y beneficios que los mencionados en este instrumento (art. 5).

Los refugiados deberán gozar de los derechos y beneficios aún cuando no exista reciprocidad para el Estado de refugio por parte del que son nacionales o residentes (art. 7), sin que la nacionalidad de origen pueda ser la única causa para aplicarle las medidas excepcionales que el Estado pueda adoptar contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero (art. 8), pudiendo, sin embargo, ser objeto de medidas provisionales que el Estado tome, en tiempos de paz o en otras circunstancias graves y excepcionales, respecto a determinada persona y en orden a guardar la seguridad nacional, hasta que llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado, y en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional (art. 9).

### **2.2.1. Principio de no devolución**

Sin duda la parte más importante de la Convención es el artículo relativo a la no devolución del refugiado. Al respecto el artículo 33 señala:

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

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

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

Lo anterior está íntimamente relacionado con el artículo 32 de la Convención, que por su trascendencia igualmente transcribimos:

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

"2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongán a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar, a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

"3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias."

El artículo 32 establece que los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en su territorio, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público, en cuyo caso es necesario, de cualquier manera, que se observen los procedimientos legales vigentes.

De todo este procedimiento debe conocer la Oficina del ACNUR del Estado Contratante, a fin de constatar que sean cumplidos los términos de la Convención.

Por razones humanitarias, se entiende además que la prohibición del rechazo en las fronteras implica tolerancia para el ingreso al territorio, aún cuando dicho ingreso se

produzca sin observar los requisitos migratorios que el Estado de refugio exige en condiciones normales.

La no devolución es una protección mínima para el refugio ya que da tiempo y oportunidad para buscar arreglo a su situación. El rechazo, de producirse en virtud de las excepciones contenidas en el artículo 32, en ningún caso ha de hacerse de modo que el refugiado regrese al país donde peligra su vida o su libertad.

El último concepto que se relaciona con el principio de la no devolución es el punto 1 del artículo 31, el cual establece que:

"...los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales".

Recapitulando, el principio de la no devolución no constituye necesariamente que el Estado receptor deba reconocer la condición de refugiado al individuo, sin embargo, le genera ciertas consecuencias concretas:

1. Abstención del rechazo en la frontera de quien invoca la calidad de refugiado.
2. Abstención de expulsar o deportar a la persona que se encuentra dentro del Estado receptor a un país donde su vida o su libertad peligren, aunque dicha persona haya ingresado al país de refugio sin observar las previsiones legales respectivas.
2. No aplicar sanciones penales por la entrada ilegal del individuo.

Es importante señalar que el sistema interamericano no incluye dentro del principio de no devolución las situaciones que se producen en la frontera, lo que puede importar un grave riesgo para la seguridad de los refugiados en la región<sup>15</sup>.

Al respecto, los Estados Miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR adoptaron, en 1981, ciertas conclusiones según las cuales en situaciones de afluencia a gran escala, debe admitirse a las personas en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si el Estado receptor no puede admitirlas por tiempo prolongado, debe hacerlo temporalmente en todos los casos y prestarles protección. Esta solución fue reiterada en el coloquio celebrado en México en 1981 sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados.

El principio de la no devolución es, sin duda, la piedra angular de la protección internacional a los refugiados.

A nivel universal, además de la Convención de 1951, dicho principio ha sido consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial. En América Latina, el principio de no devolución se encuentra reconocido en la Convención Americana de Derechos Humanos y de manera particularmente beneficiosa ya que, al igual que en la Declaración de Naciones Unidas sobre Asilo Territorial, lo hace aplicable a todo extranjero cuya vida o libertad puedan estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, ideas políticas o pertenencia a determinado grupo social.

A este respecto, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha interpretado ambos instrumentos en el sentido de que la protección contra la devolución forzada opera en favor de la persona amenazada de sufrirla aún antes de que sea calificada como asilado o refugiado.

El principio de no devolución se encuentra consignado, así mismo, en la Convención Africana sobre Refugiados; en la Conferencia sobre el Estatuto Personas Apátridas, efectuada en 1954; y se encuentra inmersa en la legislación interna de varios países como Costa Rica y Nicaragua. Actualmente es considerado como una norma de carácter imperativa, es decir, una norma "Jus Cogens", de conformidad con lo previsto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Lo anterior implica que el principio es aplicable incluso ante la ausencia de una obligación contractual adquirida por algún Estado en particular. Es una disposición que no admite reserva alguna.

### **2.2.2. Admisión Provisional del Refugiado.**

Cuando un individuo pretende el ser acogido por un Estado se ve envuelto en una serie de problemas de tipo jurídico y práctico: en primer lugar, que se le reconozca la calidad de refugiado para todos los efectos que esa calidad conlleva; posteriormente, que se le provea de ayuda para su subsistencia mientras puede hacerlo por sí mismo; que se le conceda un lugar de asentamiento, condiciones de seguridad física; documentos para trasladarse dentro del país que lo acoge; en fin, que se le conceda la atención básica en virtud de la su nueva condición como refugiado.

A la autorización de ingreso y al respeto del principio de no devolución, debe seguir la admisión o el asilo temporal, en todos los casos. Las soluciones permanentes, se darán sólo en el caso de que sea estrictamente indispensable y serán resueltas en una etapa posterior.

Conforme al Derecho Internacional, es difícil sostener que existe un derecho subjetivo que autorice a un extranjero a exigir su permanencia definitiva en el Estado de

refugio; esta situación provoca que el refugiado goce de un estatuto provisional, que lo puede hacer objeto de abusos dentro del Estado de refugio.

Cuando el flujo de refugiados es importante, algunos gobiernos deciden reunir a los solicitantes en alojamientos temporales mientras se adoptan decisiones respecto a la condición de los refugiados, o que se produzca el rechazo por causas de excepción legítima o de incapacidad física del Estado receptor para incorporar a los refugiados en cuestión.

### **2.2.3. Estándares mínimos respecto a condiciones básicas de vida y derechos fundamentales de los refugiados.**

Al respecto, la Convención adopta el criterio del "tratamiento nacional", mediante el cual sus disposiciones están enfocadas a que la situación de los refugiados se acerque gradualmente a la de los nacionales el Estado de refugio.

#### **A. Libertad de Movimiento.**

En cuanto a la libertad de circulación, el artículo 26 de la Convención establece que el refugiado tendrá el derecho de escoger el lugar de su residencia en el territorio del Estado receptor, de viajar libremente en él, debiendo observar los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias que los extranjeros en general.

Por otra parte, el punto 2 del artículo 31 señala que los Estados contratantes no podrán aplicar a los refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias y únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado

obtenga su admisión en algún otro, debiendo concederle en este último caso, un plazo razonable y todas las facilidades necesarias.

El refugio no debe ir necesariamente acompañado de restricciones a la libertad de movimiento que no sean las estrictamente necesarias en interés de la salud y el orden público<sup>16</sup>. Además, toda restricción a la libre circulación que sea necesaria imponer debe ser limitada en tiempo. Sólo se le podrán imponer restricciones de circulación en caso de que se pretenda prevenir al refugiado contra la cercanía a la frontera del país de origen, para alejarlo así de la amenaza de devolución o de eventuales incursiones militares.

Así se explica porque, en los países en que existen campamentos de refugiados, estos se ubican a distancias prudentes de sus fronteras. Además, esta medida ayuda a evitar fricciones políticas entre los gobiernos del Estado receptor y del Estado del que huyeron los refugiados, que podrían surgir al existir infiltraciones del gobierno en el que se da el conflicto, dentro del territorio del Estado de refugio. Un ejemplo de este último aspecto sería la reubicación de 40,000 refugiados guatemaltecos, que llevó a cabo México hace algunos años, a fin de alejarlos de la frontera con dicho país.

#### **B. Condición Jurídica de los Refugiados.**

La condición jurídica de los refugiados es examinada por el capítulo II de la Convención de 1951, haciendo valer el principio de que "...el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio..." o si carece de éste, por la ley del país de su residencia, agregando que "... los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que

habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado ..." (artículo 12)

En materia de bienes muebles o inmuebles, se regulan conforme al principio de "trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias" (art. 13). Por lo que respecta a los derechos de propiedad intelectual e industrial el refugiado goza de "... la misma concedida a la de los nacionales de tal país..." (Artículo 14).

En relación a la religión, los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados "...un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la instrucción religiosa de sus hijos..." (Artículo 4).

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, el refugiado gozará del "...trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero..." (Artículo 15).

El libre acceso a los tribunales de justicia para los refugiados está consagrado en el artículo 16, mismo que estipula que el refugiado "... recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial...".

### **C. Actividades Lucrativas**

Los refugiados recibirán el trato más favorable concedido a los extranjeros en relación al derecho a un empleo remunerado (artículo 17). No obstante ello, la Convención establece que no se aplicarán a los refugiados medidas restrictivas impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo cuando tenga por lo menos tres años de

residencia en el país, tenga un cónyuge que sea nacional del país de refugio o tenga hijos que posean la nacionalidad de dicho país.

De acuerdo al artículo 18, los Estados Contratantes deben conceder al refugiado "... el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, industria, artesanía y comercio y, de establecer compañías comerciales e industriales...".

Así mismo, el Estado de refugio debe conceder a los refugiados que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros (artículo 19).

#### **D. Bienestar**

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales (artículo 20).

En materia de vivienda, los Estados Contratantes deben de conceder a los refugiados el trato más favorable posible concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros (artículo 21).

En cuanto a la enseñanza elemental, los refugiados deben gozar el mismo trato que los nacionales, y si es distinta de la elemental, el trato más favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. Este último trato también le será aplicable respecto del reconocimiento de certificados de estudio, diplomas y títulos universitarios obtenidos en el extranjero (Artículo 22).

Los refugiados deben recibir el mismo trato que los nacionales en lo que se refiere a asistencia y socorro público (artículo 23). Por lo que se refiere a las materias relacionadas con el derecho de trabajo y la seguridad social, como son: remuneración, horas de trabajo, vacaciones, edad mínima de empleo, accidentes de trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, entre otros; el refugiado deberá gozar el mismo trato que el Estado de refugio otorga a sus nacionales.

#### E. Medidas Administrativas.

El artículo 25 de la Convención establece el principio de que cuando para el ejercicio de un derecho por un refugiado se necesite normalmente de la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado de refugio tomará las medidas necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional proporcionen esa ayuda. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales. Si los refugiados carecen de documento válido de identidad, el artículo 27 establece que "...el Estado de Refugio expedirá documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje...", al igual que el documento de viaje que les permitirá trasladarse a otro territorio a "...menos de que se opongan a ello por razones imperiosas de seguridad nacional..." (artículo 28). Esta última disposición es la base del llamado "Documento de la Convención o Documento Azul" que aparece como anexo de la Convención de 1951 y que vino a reemplazar al pasaporte Nansen.

Por lo que se refiere a gravámenes fiscales, los Estados contratantes no impondrán derecho, gravamen o impuesto alguno, de cualquier clase, que difiera o exceda a los que se exijan o puedan exigir de sus nacionales en condiciones análogas (Artículo 29). Así

mismo, cada Estado Contratante permitirá a los refugiados transferir sus haberes al país en que hayan sido admitidos con fines de reasentamiento.

#### **2.2.4. Solidaridad Internacional.**

En la aplicación de la Convención, el artículo 35 establece que los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones, con la Oficina del ACNUR y suministrarle en forma adecuada la información y datos estadísticos que solicite acerca de la condición de refugiados, la ejecución de la Convención y las leyes, reglamentos y decretos que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

En la actualidad, la cooperación internacional no sólo se da entre el ACNUR y el Estado receptor, sino que se ha extendido el principio de que terceros Estados también están obligados a participar en la solución del problema de los refugiados que afecta al Estado de primer ingreso.

A este respecto, la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967 dejó establecido que cuando un Estado encuentre dificultades para conceder o para seguir concediendo asilo, los otros Estados deberán considerar las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado (Artículo 2o., párrafo 2). En el acta final de la Convención de 1951, se recomendó así mismo, que los Estados actúen de consuno para que los refugiados puedan encontrar asilo, de conformidad con un auténtico espíritu de cooperación internacional. Desde el punto de vista práctico, la solidaridad en materia de refugiados significa compartir las cargas que ordinariamente pesan sobre el Estado de primer ingreso.<sup>17</sup>

No obstante que el principio descrito no ha sido generalmente observado por la comunidad internacional, en un futuro podría representar una solución viable a los

problemas que acogen a Estados altamente receptores de refugiados, que no cuentan con los recursos para hacer frente a dicho fenómeno.<sup>18</sup>

La cercanía geográfica con un país que enfrenta desórdenes en lo interno es lo que determina el que un Estado sea o no receptor de refugiados, por lo que, el simple hecho de no ser un Estado receptor no debe excluir a determinado país de la obligación de aportar recursos materiales y de aceptar en su territorio la reubicación de un número adecuado de refugiados, ya que éstos, de permanecer en el Estado de primer ingreso, tendrían que vivir en forma precaria y con menores posibilidades de asimilarse a la comunidad nacional del Estado de refugio.

#### **2.2.5. Seguridad Física de los Refugiados.**

El refugio tiene como función primordial preservar la vida y la libertad del refugiado. La seguridad de estas personas es una responsabilidad primordial del país de refugio, contando en la mayoría de los casos con el apoyo de la comunidad internacional y de los organismos de carácter humanitario.

La Convención de 51 es viable en virtud de la acción protectora por parte del Estado de refugio, que es el principal responsable de la seguridad de los refugiados, por lo que le corresponde tomar todas las medidas conducentes para brindar esta seguridad que, en opinión del ACNUR, puede ser más frecuente desde 3 perspectivas:

1. Por incursiones o ataques armados, de origen oficial o no oficial, llevados a cabo desde el país de origen contra los refugiados que se encuentran en el país de refugio.

2. Por actividades de las autoridades civiles o militares del país de refugio contra la seguridad de los refugiados que se encuentran en él.

3. Por acción de grupos no oficiales, hostiles a refugiados, que atenten contra ellos.

Al respecto, los Estados receptores han adoptado medidas como el traslado de los asentamientos a una distancia adecuada fuera de la línea fronteriza. Pero cuando la amenaza proviene de grupos que se encuentran dentro del territorio del país de refugio, es necesario que el Estado les proporcione protección y que los refugiados tengan acceso al aparato judicial y administrativo, así como a los organismos internacionales de protección a los derechos humanos.

#### **2.2.6. Repatriación de los Refugiados.**

La repatriación constituye la forma normal y deseable de poner fin al refugio y es sobre todo, el derecho fundamental de toda persona de retornar a su patria.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no trata específicamente el tema de la repatriación, sin embargo, prevé sus consecuencias. Es así que la condición de refugiado cesa cuando éste, voluntariamente, se establece de nuevo en el país que había abandonado por temor de persecución. También desaparece este estatus cuando, en el país de que proviene, han desaparecido las causas por las cuales se dio origen al refugio. Es en estos casos cuando podemos hablar de repatriación voluntaria.

El 3 de diciembre, de 1949, mediante la resolución 319 (IV), la Asamblea General de la ONU estableció que el ACNUR debería secundar "las iniciativas de los poderes

públicos y de las instituciones privadas en lo que concierne a la repatriación libremente consentida de los refugiados...". La resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 que estableció el Estatuto del ACNUR es más elocuente al declarar que también debe "facilitar (las iniciativas) mediante la cooperación con los gobiernos y las instituciones privadas".

A partir de la segunda mitad de la década de los sesentas, la Asamblea General se ha pronunciado, con mayor interés, en favor de la repatriación y ha incluido la necesidad de proporcionar asistencia material para la reinstalación de las personas repatriadas, llegando al grado de precisar en un caso concreto que la, repatriación libremente consentida por los refugiados, no podrá tener lugar si las diversas partes involucradas no crean un clima de confianza apropiado<sup>19</sup>.

Tanto este concepto, como el de la libre voluntad del refugiado han sido reiterados por la Asamblea General y el ECOSOC en forma reiterada<sup>20</sup>.

Por lo que respecta a la Convención de 1951, la causal por la que cesa de ser aplicable el instrumento a que se refiere el párrafo 4 del inciso C del artículo 1o., sólo se integra cuando existe una expresión de voluntad del refugiado motivada en una decisión personal. La causal del párrafo 5, en cambio, se integra cuando existe un cambio de circunstancias en el país en donde temía ser perseguido. Ambas causales se encuentran estrechamente vinculadas, sin embargo podría darse el caso de que el refugiado invoque "para negarse a aceptar la protección del país de su nacionalidad, condiciones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores", circunstancia reconocida por la Convención que permite que subsista el requisito de la voluntad del refugiado no obstante del cambio en las condiciones objetivas en el Estado de origen.

Sin la voluntad y libre consentimiento del refugiado, el retorno sería forzado y equivaldría a una violación al principio de no devolución.

La Resolución 18 (XXXI) de 1980, del Comité Ejecutivo del ACNUR reconoce:

a) la repatriación voluntaria constituye la más apropiada solución para los problemas de los refugiados;

b) que su carácter esencialmente voluntario debe ser siempre respetado;

c) que deben hacerse arreglos para que este carácter deba respetarse tanto en los casos de refugiados individuales como en los movimientos masivos de repatriación;

d) que para que la repatriación se efectúe, ante el deseo del refugiado, el gobierno del país de origen y el gobierno del país de refugio, de acuerdo con sus legislaciones y si es necesario en cooperación con el ACNUR, deben actuar para hacer efectiva la repatriación;

e) que a los refugiados debe suministrarles información sobre las condiciones en su país de origen para facilitarles su decisión de repatriarse;

f) que los gobiernos de los países de origen deben dar garantías formales de que no se actuará finalmente contra los refugiados y de que estas garantías deben ser respetadas;

g) que los países de asilo deben hacer arreglos para que las condiciones de las garantías ofrecidas por los países de origen y la información sobre la situación imperante, se comuniquen debidamente a los refugiados;

h) que el ACNUR, de acuerdo con las partes interesadas, debe controlar la efectividad y el cumplimiento de estas garantías;

i) que los gobiernos deben facilitar la documentación para la repatriación de los refugiados, y

j) que en ciertos casos el ACNUR debe celebrar acuerdos para la recepción de los refugiados repatriados y la reinstalación en su país de origen.

Conviene distinguir entre el acto de repatriación individual y aquellas operaciones de repatriación en gran escala. En ambos casos, la repatriación pone fin al asilo, pero el regreso individual corresponde exclusivamente al legítimo deseo de la persona y no está necesariamente predeterminado por un cambio de la situación objetiva en el país de origen. Por el contrario, los casos de repatriación masiva presuponen el cambio en las condiciones objetivas del país de origen, ya que es a consecuencia de un cambio de tal naturaleza, que los países de origen suelen dar facilidades para el retorno<sup>21</sup>.

El apoyo material de la comunidad internacional al retorno en gran escala suele tener mayor envergadura y el involucramiento de los organismos internacionales es de más alto nivel que en los casos de repatriación individual. En esos casos, lo normal es que él o los países receptores celebren acuerdos con el país de origen para promover la repatriación, en los cuales establezcan la asistencia material que será proporcionada y las responsabilidades asumidas por cada país y por los organismos internacionales, en especial el ACNUR, en el proceso de repatriación<sup>22</sup>.

En el proceso de repatriación, el ACNUR tiene principalmente la función de vigilar que se lleve a cabo en forma adecuada. Pero la función tutelar del ACNUR no termina con el simple hecho del regreso de los refugiados ya que, con posterioridad a ello, el Alto Comisionado debe asegurarse que los refugiados no sufren de tratos discriminatorios en el Estado de origen, que se han adoptado las medidas legales necesarias que les permitan volver a obtener la nacionalidad del Estado de origen a quienes la hubiesen perdido, así como adquirirla a los hijos de los refugiados nacidos en el exilio<sup>23</sup>.

### **2.2.7. Integración de los refugiados en el país receptor.**

Quando la repatriación voluntaria resulta imposible, en virtud de que las circunstancias que motivaron la salida del refugiado de su país de origen continúan existiendo, y no se vislumbra un cambio en esta situación, la integración en el país de refugio constituye la única vía para poner término a la situación provisional y limitada en tiempo que representa el refugio.

El artículo 34 de la Convención de 1951 se refiere a la integración: "los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites".

Dicha integración presupone la legalización del refugiado mediante el otorgamiento de una calidad migratoria que le permita, a él y a su familia, fijar su residencia; de contar con medios de identificación personal y con documentación de viaje, cuando sea necesario; de facilitarle el acceso a fuentes de empleo; la posibilidad de alcanzar niveles básicos de educación; y, el pleno acceso a los servicios administrativos en condiciones equivalentes a las de los nacionales del país de refugio.

La integración del refugiado implica, además, la incorporación a su condición jurídica de las garantías previstas en los instrumentos internacionales, por lo que se entiende que goza de protección contra cualquier amenaza de violación al principio de la no devolución.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha adoptado diversas conclusiones en las que urge a los países de origen a que brinden facilidades para que los familiares de los

refugiados puedan abandonar el territorio "por razones humanitarias obvias", y a los países de asilo a aplicar criterios amplios al determinar cuáles miembros de la familia pueden ser admitidos con miras a promover su unificación e integración en la sociedad que los acoge otorgándoles el mismo estatuto jurídico y las mismas facilidades que a los refugiados a quienes incorporan.

La comunidad internacional otorga normalmente ayuda para repartir y aliviar la carga que la integración de los refugiados implica. Dicha ayuda se otorga tomando como referencia el nivel de recursos y necesidades de la mayoría de la población que los acoge, con objeto de evitar conflictos entre éstos y los refugiados. Incluso, se han puesto en marcha proyectos mixtos de autosuficiencia que permite a las poblaciones nacionales participar del beneficio y mejorar las posibilidades de integración al eliminar la idea de que los refugiados obtienen ventajas de, las cuales no participan los nacionales.

Los problemas que suelen surgir con motivo de la integración de los refugiados son:

-La dificultad para que el refugiado de obtener la nacionalidad del Estado receptor ya que, a pesar de que la ley del faculta para obtenerla, las autoridades cuentan al respecto con una amplia discrecionalidad;

-El requisito de haber cumplido un cierto tiempo dentro del país de refugio, que parece ser una especie de período de prueba para el extranjero, y

-La complejidad y los costos de los propios procedimientos<sup>24</sup>.

Lo anterior se debe principalmente a que la naturalización es generalmente considerada no como un derecho, sino como un favor en el que el Estado se reserva la facultad de concederla a aquellas personas, que a su juicio, cumplan con determinados

requisitos. Por otra parte, la actitud de los gobiernos a este respecto varía en ocasiones con motivo de cambios en las circunstancias existentes dentro de su territorio, lo que suele provocar que algunos refugiados, ya sea atendiendo a su país de referencia o a otras razones, gocen de un tratamiento distinto en relación a otros individuos que se encuentran en circunstancias similares.

### **2.2.8. Disposiciones Finales**

En el capítulo VI de la Convención se contienen algunas disposiciones transitorias y de ejecución, que establecen la necesaria cooperación que debe darse entre las autoridades nacionales y el ACNUR y a la comunicación que los Estados Contratantes deben hacer al Secretario General de la ONU, respecto de las leyes y reglamentos que promulgan para hacer vigente la Convención (art. 36).

El Capítulo VII contiene una disposición que establece que toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de la Convención será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes (art. 38) y que, por lo que respecta a los Estados federales, en lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones que lo constituyen, el gobierno federal quedará obligado a comunicar el texto de dichos artículos a las autoridades locales competentes a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable (art. 41).

En lo referente a las reservas que pueden formularse por los Estados al momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, se establece que no podrán hacerlas respecto de los artículos 1 (definición de refugiado), 3 (prohibición de la discriminación), 4 (religión), 16 (1) (acceso a los tribunales), 33 (prohibición de expulsión y no

devolución),y del 36 al 46 inclusive (información sobre leyes y reglamentos nacionales, relación con convenciones anteriores, solución de controversias, firma ratificación y adhesión, cláusula de aplicación territorial, cláusula federal, reservas, entrada en vigor, denuncia, revisión y notificaciones al Secretario General de las Naciones Unidas), pudiendo retirarlas en cualquier momento mediante simple comunicación dirigida al Secretario General de la ONU.

Por último, el texto de la Convención declara que sólo los ejemplares en inglés y en francés serán considerados como igualmente válidos.

Después de haber hecho el análisis de la Convención de 1951, podemos constatar que existen lagunas en el régimen de protección desarrollado dentro del ámbito de las Naciones Unidas. El instrumento guarda silencio en cuanto al otorgamiento del refugio, no obstante que describe con amplitud al beneficiario de la protección y a su régimen legal mínimo a que debe quedar sometido. Asimismo, la Convención no hace tratamiento expreso de la repatriación voluntaria y de la abstención por parte de los refugiados de realizar actividades que contravengan la naturaleza eminente pacífica y humanitaria del refugio.

Algunas de las omisiones citadas parecen justificarse por su aparente obvicdad, otras por tratarse de situaciones que han surgido en estos últimos años con motivo de la práctica del refugio. Sin embargo, sería conveniente que dichos aspectos omitidos fueran incorporados, junto con algunas otras adiciones, a los instrumentos internacionales sobre la materia.

### **2.3. El Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados**

La comunidad internacional, al observar que seguían generándose nuevas oleadas de refugiados a causa de acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y al ver que este fenómeno estaba lejos de ser temporal, comprendió que era necesario superar las limitaciones que presentaba el Estatuto tanto en relación al tiempo ("acontecimientos ocurridos con anterioridad al 1o. de enero de 1951") y al lugar, motivo por el cual, en 1967, se elaboró el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, mismo que fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su Resolución 1186 (XLI), del 18 de noviembre de 1966 y por la Asamblea General en su Resolución 2198 (XXI), del 16 de diciembre del mismo año.

El preámbulo del Protocolo señala que los Estados Partes, considerando: que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 "sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951"; que han surgido nuevas situaciones de refugiados "y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención"; y, que es conveniente que "gocen de igual estatuto todas las personas que tengan una situación igual a la que alude la definición de la Convención, independientemente de la fecha referida.

En virtud de lo anterior, los Estados partes convinieron en abolir la "limitación temporal", de tal forma que en la definición de la Convención de 1951 se omitan las palabras "como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951" (párrafo 2 del artículo 2o.).

Por otra parte, el punto 3 del mismo artículo señala que "El presente protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo, sin ninguna limitación geográfica", pero más adelante señala que los Estados que sean Partes de la Convención de 1951 podrán mantener vigente la declaración que hayan efectuado en su momento con respecto a la "limitación geográfica", salvo que la hayan ampliado conforme a la reforma.

Lo anterior origina diversas posturas ante las que pueden ubicarse los Estados respecto a la Convención de 1951:

1. No son parte de la Convención de 1951<sup>25</sup>.
2. Son parte únicamente de la Convención<sup>26</sup>.
3. Son parte únicamente del Protocolo<sup>27</sup>.
4. Son parte en ambos instrumentos.
5. Son parte de la Convención con la limitación geográfica señalada<sup>28</sup>.
6. Son parte de ambos instrumentos pero al acceder al Protocolo, mantuvieron la limitación geográfica<sup>29</sup>.

## **2.4. Avances recientes en materia de refugiados**

A partir de 1967, el concepto de refugiado continuó desarrollándose principalmente en Africa y América Central, a causa de las afluencias en gran escala de personas que se han visto obligadas a salir a salir de su país por alguna de las causas de refugio.

La Convención de la Organización de Unidad Africana (OUA), aprobada por la Asamblea de Jefes de Misión y de Gobierno el 10 de septiembre, dio un decidido paso hacia adelante en la protección a los refugiados.

Si artículo 1o. contiene la definición del término refugiado, comienza por repetir la definición de la Convención de 1951, sin embargo, no contempla la limitación temporal ni la geográfica, además añade que se considerará refugiado a cualquier persona que "a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligado a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".

Esta definición, realmente innovadora, se explica al ver las circunstancias que rodean un Continente con más de 5 millones de refugiados.

Al poco tiempo, América Central también sería escenario de afluencias masivas de refugiados provocadas por una variedad de causas que afectaron la región, que van desde terremotos y erupciones volcánicas, hasta convulsiones políticas, económicas y sociales. En este proceso México ha visto poblar su frontera sur con decenas de miles de refugiados que provienen de diversos países de la zona.

En 1981, el Comité Ejecutivo del ACNUR, por recomendación del Subcomité Plenario sobre la Protección Internacional de los Refugiados acordó una serie de criterios que se deben aplicar en casos de afluencia en gran escala. La Conclusión 22 (XXXII) del Comité, relativa a la protección de las personas que buscan refugio en situaciones de afluencia en gran escala, se refiere básicamente a personas que, en virtud de tratarse de grupos muy numerosos, sería imposible efectuar procedimientos de determinación de la condición de refugiado caso por caso, por lo que se analizan en forma global las características que el grupo en su conjunto solicitara y si se concluye que huyeron por alguna de las causales establecidas, se reconoce "prima facie" al grupo como refugiado<sup>30</sup>.

En dicha conclusión se concentran las normas humanas básicas para personas en busca de refugio que son admitidas en espera de arreglos para una solución duradera:

a) no se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su permanencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud y el orden público.

b) Deben disfrutar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en especial los enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

c) Deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacer sus necesidades vitales básicas incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de las cargas;

d) Es preciso tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales. No se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante;

e) No debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física;

f) Se les debe considerar personas ante la ley, con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes;

g) La ubicación de las personas en busca de asilo debe determinarse en razón de su seguridad y bienestar y de las necesidades de seguridad del Estado de acogida. En la medida de lo posible, debe ubicarse a las personas en busca de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. Esas personas no deben participar en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

h) Es preciso respetar la unidad familiar;

i) Es preciso prestarles toda la ayuda posible para la localización de sus familiares;

j) Deben adoptarse las medidas necesarias para proteger a los menores y a los niños no acompañados;

k) Se les debe permitir enviar y recibir correspondencia;

l) Debe permitírseles que reciban ayuda material de amigos o familiares;

m) Deben adoptarse medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios;

n) Es preciso prestarles todos los servicios necesarios que les permitan conseguir una solución durable y satisfactoria;

o) Se les debe permitir trasladar al país en que hayan conseguido una solución duradera, los bienes que hubieran traído del territorio del que salieron, y

p) Deben adoptarse las medidas posibles para facilitar la repatriación voluntaria.

### **3. Regulación jurídica sobre asilo y refugio en el ámbito interamericano**

Una de las contribuciones más efectivas del Derecho Internacional Americano es el reconocimiento del derecho de asilo. Dicha institución tiene como objeto fundamental el proteger la vida, la libertad y la seguridad de las personas perseguidas por delitos políticos y se divide en dos: diplomático, el cual se otorga en embajadas; y territorial que se otorga permitiendo el acceso al territorio del Estado de asilo.

Los instrumentos de carácter interamericano sobre asilo diplomático y territorial son: el "Tratado de Derecho Penal Internacional" de Montevideo de 1889, cuyo título II se llama "Del Asilo" y consigna ambas clases de asilo; la Convención sobre "Asilo" adoptada en la Habana en 1928; la Convención de Montevideo de 1933 se denomina "Convención sobre Asilo Político"; el Tratado de Montevideo de 1939 se llamó "Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos" que fue el primero que diferenció precisamente ambos casos; la Conferencia Interamericana de Caracas de 1954, aprobó dos convenciones, "Convención sobre Asilo Diplomático" y "Convención sobre Asilo Territorial".

Mientras en Europa, Estados Unidos y Canadá el asilo evolucionó hacia el refugio y al abandono o a la pérdida de importancia del asilo, en América Latina fue el asilo el que tuvo una gran importancia, mientras que el refugio no fue considerado sino hasta finales de los años 70.

América Latina es hoy la única región del mundo en la que el asilo diplomático y territorial han sido objeto de regulación convencional. Los intentos por parte de la ONU de lograr una aceptación universal del derecho de asilo diplomático no han tenido éxito<sup>31</sup>.

No obstante ello, en ciertas ocasiones, en base a principios generales o por razones prácticas, se ha aplicado y reconocido el asilo diplomático fuera de América Latina. No sucede lo mismo con el asilo territorial, ya que para éste sí existen normas y principios de carácter internacional, así como algunos textos regionales no americanos<sup>32</sup>.

Los instrumentos interamericanos sobre asilo territorial y diplomático, además de contener las disposiciones que los Estados Partes en los casos de asilo tradicional que continúan presentándose, han servido de orientación al comportamiento estatal en torno a los refugiados, ya que algunas de sus normas han sido aplicadas por analogía o como simples pautas que son calificadas como tales conforme a los criterios internacionales reconocidas<sup>33</sup>.

Sobre estas figuras, debemos señalar que, mientras el asilo diplomático, es una situación transitoria, compleja y regional, el asilo territorial es de mayor permanencia y prácticamente universal.

Debido a sus características, muchos tratadistas consideran que el refugio y el asilo territorial son la misma figura, sin embargo, la práctica de ambas instituciones en América Latina ha demostrado que su evolución ha sido paralela, hasta el grado que se crearon dos manifestaciones diferentes de un mismo género. Resulta, por lo tanto, interesante revisar el estado que guarda el asilo territorial en el sistema interamericano.

### **3.1. Concepto de asilo territorial según los convenios latinoamericanos.**

De conformidad con los Convenios suscritos en el Continente Americano, el asilado territorial es la persona que se acoge en un Estado como consecuencia de que es perseguida por imputársele la comisión de "delitos políticos" (Tratado de Derecho Penal

Internacional de Montevideo de 1889, Artículo 16)<sup>34</sup>, "delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición" o por ser perseguida "por motivos políticos" (artículos 11 y 12 del Tratado de Montevideo de 1939 sobre Asilo y Refugios Políticos).

La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial<sup>35</sup>, en su artículo 3o., reitera el criterio de que el asilo territorial puede concederse a perseguidos por motivos o delitos políticos al estipular que se trata de personas que "sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados delitos políticos, o personas perseguidas por motivos o delitos políticos".

El párrafo 7 del artículo del artículo 22 de la Convención de San José<sup>36</sup> prevé el otorgamiento del asilo para el caso de persecución por "delitos políticos o comunes conexos con los políticos".

De lo anterior podemos concluir que procede el asilo territorial en caso de delitos políticos o comunes conexos o relacionados con estos pero, en cambio, es discutible y el criterio varía según las diversas Convenciones aplicables, la procedencia del asilo en caso de sujetos que sean perseguidos políticos o personas perseguidas por delitos comunes, pero cuya persecución responde a motivos o fines políticos<sup>37</sup>.

Por esta razón es discutible si el asilado territorial puede ser un perseguido por delitos políticos o un perseguido por motivos políticos, sin que exista delito (Convención de Caracas de 1954). Este concepto varía del que establece la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que, como vimos, habla en su artículo 1o. "de fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas...".

Por otra parte, el Pacto de San José, en su artículo 22 establece que sólo pueden ser considerados como asilados los perseguidos por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. En este caso, si no hay delito, aunque exista una persecución por motivos políticos, no habrá asilo territorial.

Es de observarse que el Pacto de San José es más amplio que la Convención de Caracas de 1954 en virtud de que ésta última excluye a los perseguidos por delitos de derecho común conexos con los políticos.

### **3.1.1. La calificación en el asilo territorial**

Los instrumentos americanos que tratan sobre el asilo territorial se fundan en el principio de que el Estado receptor es quien califica la existencia de las causales que integran la condición de asilado. Así se expresa el artículo 11 del Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939, el artículo 1o. de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial y el artículo 22 del Pacto de San José. Por lo que respecta a este último documento, el párrafo 7 del artículo 22 debe entenderse en el sentido de que cuando existan convenios internacionales aplicables que expresamente den el carácter de no políticos a ciertos delitos, el Estado asilante tendrá que atenerse a ello al momento de calificar la existencia de las causales que motivan el asilo<sup>38</sup>.

Como ya se señaló, el Pacto de San José no tipifica un derecho a obtener asilo, sino simplemente el derecho de buscarlo y recibirlo, si se le concede. La Convención de Caracas de 1954 y los Tratados de Montevideo, tampoco configuran al asilo como un derecho individual que genere un deber para el Estado asilante. Al respecto, César Sepúlveda señala que "El asilo territorial es sólo una consecuencia de la soberanía del Estado, que hasta cierto punto los demás Estados están obligados a respetar. Ello motiva

que los Estados se desentiendan en su práctica de aducir ningún otro título para ejercer el asilo, y ello puede ser causa contributiva para que no haya habido progreso en la institución"<sup>39</sup>.

El Pacto de San José contempla el asilo territorial como un derecho humano protegido por el Estado asilante desde el momento en que se actualiza el asilo que, además, cuenta con la protección del sistema interamericano a través de los órganos previstos por el mismo: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por lo que son válidas y admisibles las denuncias que eleven ante estos órganos los individuos o grupos afectados por violaciones a este derecho.

En virtud de las Convenciones de Caracas y de San José, los Estados Partes en ambos instrumentos tienen frente al asilo territorial una obligación jurídica que implica el compromiso de no expulsar al solicitante, ya que esto podría implicar una violación a sus derechos fundamentales a la vida y a la libertad personal que están en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas, como lo señala la fracción 8 del artículo 22 del Pacto de San José<sup>40</sup>.

La misma idea se encuentra en el artículo 1o. del Proyecto de Convención sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas, aprobado por el Comité de Redacción de la Conferencia de 1977, al establecer que "Todo Estado contratante, actuando en ejercicio de su soberanía deberá esforzarse, con espíritu humanitario, por conceder asilo en su territorio a toda persona que reúna las condiciones requeridas para beneficiarse de las disposiciones de la presente Convención". En dicho texto tampoco hay un deber de conceder el asilo, sino sólo de esforzarse por concederlo.

Comparando esta figura con la del refugio, vemos que la Convención de las Naciones Unidas de 1951 tampoco tipifica como un derecho la obtención del mismo, limitándose a definir dicho término y a señalar a quienes les pueden ser aplicables las normas de la Convención.

### **3.1.2. El asilo territorial y la extradición**

La extradición es un mecanismo jurídico destinado al control internacional de la justicia que busca asegurar que el Estado territorial la aplique respetando los principios generalmente reconocidos en las legislaciones de los países civilizados del "debido proceso".

De acuerdo con el criterio sostenido al respecto por algunos tratadistas, el asilo y la extradición no son instituciones contrarias, sino complementarias dentro de la cooperación internacional para lograr servir a la justicia<sup>41</sup>. Ambas instituciones, eminentemente americanas, actúan para la consecución de fines similares, ya que mientras el asilo constituye un medio de protección de Derechos Humanos, la extradición también lo hace al establecer la no entrega de aquellas personas que, por motivos de índole política hayan tenido que salir del Estado de que son originarios.

Si bien la extradición es principalmente un mecanismo para evitar que los delincuentes se sustraigan de la acción de la justicia, también se proyecta como un medio para otorgar garantías a los ciudadanos y a los extranjeros que se hallen en el territorio de un determinado país, en el sentido de que no serán extraditados, salvo en los casos en que se hayan cometido determinados delitos y se cumplan con las formalidades requeridas para cada caso en particular.

Hace más de un siglo que existe consenso en la comunidad internacional en torno a la no extradición por delitos políticos, sin embargo, el problema aún existe por falta de una definición del concepto de delito político. Esta excepción a la extradición por motivos políticos es el elemento que vincula a la extradición y el asilo.

El artículo 4o. de Convención de Caracas sobre Asilo Territorial establece que la extradición no procede cuando se trata de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o comunes cometidos con fines políticos o cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos.

A ese respecto, el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, en su artículo 23, estipulaba que "tampoco dan mérito a extradición los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos", los casos en que la extradición no procede cambian según los distintos textos convencionales americanos, pero siempre se acepta su no procedencia para en caso de delitos políticos o persecuciones políticas.

Lo anterior ha hecho que los instrumentos convencionales suscritos tanto en el ámbito regional americano como en el ámbito de las Naciones Unidas sobre terrorismo, seguridad de la aviación civil y secuestro y extorsión conexa ("toma rehenes"), en los cuales se contemplan disposiciones sobre extradición, hayan calificado tales actos como delitos comunes susceptibles por tanto de extradición.

Es por estos instrumentos que la libertad de calificación, que supuestamente tiene el Estado de asilo, se encuentra limitada a aquellos actos o situaciones no incluidas en las

normas convencionales citadas, ya que éstas han definido el carácter bajo el cual deben ser considerados los delitos que regulan.

Por lo tanto, un asilado territorial no puede ser objeto de extradición, salvo si fue procesado por un delito común ante tribunales ordinarios con anterioridad a la comisión de un delito político<sup>42</sup>. En cambio, el hecho de ser refugiado bajo la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no elimina, en principio, el derecho del Estado a solicitar la extradición del refugiado que pueda haber cometido delitos comunes, pero debiendo en todo caso, el Estado de refugio, de respetar la no expulsión y la no devolución prevista en los artículos 32 y 33 de la Convención de 1951.

### **3.1.3. Derechos del asilado**

Es importante señalar que de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967, la aceptación de una persona como asilado territorial no la convierte automáticamente en refugiado para los efectos de dichos instrumentos, pero sí constituye un elemento de juicio importante a considerar por las autoridades que deben calificar el refugio. Por otra parte, la calificación de una persona como refugiado igualmente no implica que debe ser considerada como asilado territorial.

Los problemas que en teoría pudieran presentarse por la existencia de estos dos sistemas de protección son numerosos, pero la decadencia del asilo territorial que ha sucedido en la práctica y el hecho de que los grandes problemas de refugiados en Latinoamérica se hayan atendido mediante la aplicación del sistema de las Naciones Unidas, han evitado que se presenten<sup>43</sup>. El asilo territorial, al parecer, se encamina a ser únicamente un mecanismo latinoamericano de protección individual a figuras destacadas en el ámbito social, político o económico, que normalmente poseen grandes recursos

financieros y que se ven en la urgencia de abandonar su país por desavenencias con el gobernante en turno.

Por otra parte, es importante señalar que en el sistema americano no existe un órgano que se encargue directamente de resolver los problemas económicos, sociales y culturales que plantea el asentamiento del asilado territorial, situación que lo coloca en franca desventaja frente al sistema de las Naciones Unidas que cuentan con el ACNUR.

En el marco del sistema americano, el asilado territorial goza de los derechos siguientes:

a) El de no ser entregado por las autoridades del Estado de asilo a otro Estado, salvo que se trate de casos en los que proceda la extradición. (artículo 15 del Tratado de Derecho penal Internacional de Montevideo de 1889 y artículos 3o. y 4o. de la Convención de Caracas de 1954).

b) El de libre expresión del pensamiento, de reunión y de asociación, salvo las limitaciones expresas que consagra cada Convención (artículos 7o. y 8o. de la Convención de Caracas de 1954), tales como cuando esos derechos se ejerciten para promover el empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado o constituyan propaganda sistemática contra el Estado reclamante.

La Convención de Caracas no sólo no reconoce los derechos subjetivos de los asilados, sino que también consagra en su artículo 9o. una limitación a la libertad de circulación que si garantiza el artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 y que reconoce el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, el artículo 9o. citado

posibilita al Estado asilante, a requerimiento del Estado interesado, a proceder a la vigilancia y aún a la internación "hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos asilados que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquellos a quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él".

El reconocimiento expreso de estos dos derechos se debe a que son los que plantean con mayor frecuencia problemas de tipo político. Por otro lado, en virtud de que el sistema americano está concebido bajo la premisa de que el asilo territorial es un fenómeno de carácter individual, no regula los problemas del trabajo, de la subsistencia económica, del asentamiento social y del tratamiento cultural de los asilados, todos ellos previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Al respecto, el maestro Gros Espiell señala que, además de los derechos señalados en la Convención de Caracas de 1954, no puede dudarse que los asilados por principio, gozan también de los demás derechos que son inherentes a la persona humana y que no dependen de que el individuo sea nacional, ciudadano, extranjero o residente<sup>44</sup>.

La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial no puede ser considerada como representativa del criterio que en la actualidad sustentan los países latinoamericanos en la materia en virtud de sus escasas ratificaciones, de las diferentes prácticas que han seguido los Estados y de los compromisos convencionales que han adquirido con posterioridad<sup>45</sup>.

Después de la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo México ha ratificado la Convención de Caracas y con expresa reserva a los mencionados artículos 9o. y 10, toda vez que los considera contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El asilado territorial tiene en el sistema americano los siguientes deberes:

a) El de no realizar en el territorio del Estado de asilo, actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación (artículo 16 del Tratado sobre Derecho Penal Internacional de 1889).

b) La obligación de no efectuar propaganda sistemática por medio de la cual incite al empleo de la fuerza o la violencia contra otro Estado (artículos 7o. y 8o. de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial y artículo 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939).

c) La obligación de dar aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será concedida bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado (artículo 10 de la Convención de Caracas de 1954)<sup>46</sup>.

Por su parte, el Estado que concede asilo tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado de que proceden (artículo 16 del Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889 y artículo 11 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939). En dichos tratados y en la Convención de Caracas de 1954 (artículo 9o.), se prevé la posibilidad de que en estos casos el Estado de asilo vigile o reubique a los asilados.

El artículo 6o. de la Convención de Caracas de 1954 establece una disposición peculiar que a la letra dice: "sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes, ningún Estado está obligado a establecer en su legislación o en sus disposiciones o actos administrativos aplicables a extranjeros distinción alguna motivada por el sólo hecho de

que se trate de asilados o refugiados políticos". La lógica parece indicar que lo que debió establecer dicho artículo es una prohibición a establecer distinción alguna en los casos citados, salvo que la intención hubiera sido de que ningún Estado está obligado a establecer distinciones que impliquen un trato más favorable para los asilados que el aplicable a los extranjeros en general, pero aún así el artículo no deja de ser sumamente confuso.

El sistema americano establece el derecho de los asilados territoriales a no ser entregados al Estado de origen, salvo en los casos en que proceda la extradición (artículo 15 del Tratado de Montevideo de 1889 y artículos 3o. y 4o. de la Convención de Caracas de 1954). El artículo 12 del Tratado de Montevideo de 1939 añade que "la cesación de los beneficios del refugio no autoriza a poner en el territorio del Estado perseguidor al refugiado".

Por su parte, el Pacto de San José establece en los Párrafos 8 y 9 de su artículo 22 que:

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

9. "Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

El principio de la no devolución genera una serie de consecuencias específicas que, en su mayor parte, constituyen obligaciones de no hacer para el Estado de asilo:

a) Abstenerse de efectuar el rechazo en la frontera de quien invoca la calidad de asilado.

b) Abstenerse de expulsar o de deportar a la persona que se encuentre en el Estado de asilo e invoca su calidad de asilado, con destino a un país donde su vida o libertad corran peligro, aunque dicha persona haya ingresado al país sin atender las previsiones legales respectivas.

c) No aplicar normas punitivas por el ingreso ilegal.

d) Inadmisibilidad de las convenciones sobre extradición.

Algunas de estas obligaciones se encuentran incorporadas en los instrumentos internacionales y otras se derivan de la práctica estatal<sup>47</sup>. No obstante ello, es importante precisar que el principio de la no devolución en el sistema americano no ha incluido expresamente el no rechazo en la frontera como elemento integrante de dicho concepto, lo que significaría que la persona que penetra al territorio de un Estado, independientemente de que se le conceda o no el asilo, puede ser devuelta al país donde pueda sufrir persecuciones por delitos o motivos políticos.

La declaración sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas a la que nos referimos anteriormente, si establece que el principio de la no devolución puede sufrir excepciones por razones imperiosas de seguridad nacional o en caso de salvaguarda de la población debido a la llegada en masa de refugiados (párrafo 2o. del artículo 3o.). Esta excepción se encuentra atenuada por el deber de proporcionar a la persona la oportunidad de trasladarse a otro país donde no corra peligro (párrafo 3o. del artículo 3o.)

La legislación interna de los países latinoamericanos en relación con extranjeros, asilados y refugiados es muy limitada. Salvo algunos casos<sup>48</sup>, las leyes internas no

definen ni regulan en forma clara la situación jurídica del asilado territorial o del refugiado.

### **3.2. Anteproyecto de Convención Interamericana sobre Refugiados de 1966**

Con objeto de ser incorporadas en la agenda de la Undécima Conferencia Interamericana, la cual nunca se efectuó, la IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos reunida en Santiago de Chile en 1959 aprobó dos resoluciones mediante las cuales se le encargaba al Comité Jurídico Interamericano, que hasta 1967 era la Comisión Permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, trabajos relativos al asilo que deberían consistir en la redacción de un proyecto de artículos que pudieran incorporarse al Protocolo Adicional que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos recomendaría con respecto a la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954, por medio de los cuales, sin restringir la facultad del Estado asilante de calificar las causas del asilo diplomático, se procurara evitar que el asilo fuera solicitado o concedido en forma incompatible con el derecho vigente en América.

El Comité dio cumplimiento a su encargo mediante un dictamen en el que justificó el sistema vigente de la calificación unilateral por el Estado asilante de la naturaleza del delito, señaló que sería inconveniente la creación de una jurisdicción especial para reconocer y decidir las diferencias entre los Estados por causa del asilo y, por último, opinó que para corregir cualquier error en la calificación podría radicarse al asilado en el Estado asilante en espera de una demanda de extradición.

En esa misma reunión del Consejo Interamericano, el organismo encomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un estudio y un proyecto de Convención sobre delitos políticos. El Comité, mediante dictamen del 4 de noviembre de 1959, concluyó que no se justificaba incluir definiciones de delitos políticos en las convenciones sobre asilo, señalando, entre otras consideraciones, que su inclusión no evitaría las divergencias que pueden surgir entre los Estados con motivo de la calificación de la naturaleza del delito, ya que se dificultaría el poner de acuerdo a los Estados acerca de que, en un caso concreto, se reúnen las condiciones contenidas en la definición<sup>49</sup>.

Por otra parte, en el citado dictamen se menciona que para el concepto de perseguido político, la definición de delito político no tendría aplicación, careciendo de toda importancia práctica toda vez de que el Estado asilante estaría autorizado para dejar la definición a un lado alegando de que se trata de un perseguido político.

Después de señalar los inconvenientes que tendría la definición de delito político, el Comité agregó que en caso de que los países americanos estimaren conveniente adoptar una definición sobre el tema, esta debería tomarse considerando lo siguiente:

"1.- Son delitos políticos las infracciones contra la organización y el funcionamiento del Estado.

"2.- Son delitos políticos las infracciones conexas con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se realiza: a) para efectuar o favorecer el atentado configurado en el número 1, y b) para procurar la impunidad por delitos políticos.

"3.- No son delitos políticos los crímenes de barbarie y vandalismo, y en general todas las infracciones que exceden esos límites lícitos del ataque y de la defensa.

"4.- No es delito político el genocidio de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas"<sup>50</sup>.

No obstante que dichos dictámenes no cumplieron con su objetivo, resultan importantes toda vez que reiteran un principio fundamental del asilo en el sentido de que la calificación de la naturaleza del delito sólo compete al Estado asilante<sup>51</sup>.

En 1963 una comisión de asilados políticos cubanos en España solicitó ayuda a la OEA con respecto a algunos problemas que afrontaban. La Secretaría General de la Organización solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que estudiara los problemas planteados y realizara un estudio más amplio sobre la situación de los refugiados políticos en América, con objeto de someterlo a la consideración de los Estados de la región.

La Comisión inició el estudio de este asunto en 1964 utilizando diversas fuentes de información tales como: el trabajo de la Liga de Naciones, las Naciones Unidas, en particular la OIR y el ACNUR, la legislación de los Estados americanos y la información que le fue proporcionada por Cuba, Haití, Paraguay, Bolivia y República Dominicana.

Dicho informe concluyó que los problemas más relevantes sobre refugiados eran los siguientes:

- a) Protección integral de los Derechos Humanos de los refugiados.
- b) Necesidad de un documento de viaje.

c) Carencia de coordinación de las actividades de asistencia y protección, y falta de un órgano ejecutor de esa coordinación.

d) Falta de un instrumento vinculante para todos los Estados miembros.

e) Insuficiencia de normas de derecho interno para caracterizar la situación jurídica de los refugiados.

f) Situaciones anormales emergentes del refugio de grandes grupos.

El informe fue presentado por la Comisión en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, reunida en Río de Janeiro en 1965. En ésta se recogieron las conclusiones referidas y se le añadieron algunos otros elementos tales como los problemas económicos provocados, entre otras causas, por los inconvenientes a los que se enfrentan los asilados para obtener trabajo remunerado.

La segunda Conferencia adoptó la Resolución XXI, en la que recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un proyecto de Convención sobre Refugiados, cuyo texto es el siguiente:

"Considerando:

"Que, de acuerdo con la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común, y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales,

"Que la institución de asilo está consagrada en las Américas, no sólo por la práctica de los Estados, sino en sucesivos instrumentos regionales, tales como la Convención sobre Asilo (La Habana, 1928), la Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933), Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Políticos (1939), La Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954) y la Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954).

"Que la situación de los refugiados cubanos como consecuencia del éxodo que se ha provocado por las condiciones que privan en su país, ha creado problemas complejos que exigen medidas rápidas y eficaces, especialmente por parte de los Estados americanos, a fin de proporcionar asilo a dichos refugiados y asegurarles los derechos humanos y libertades fundamentales, por lo menos en el mismo grado que el prescrito por la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951), y

"Que uno de los problemas más urgentes es el relacionado con la necesidad de suministrar a los refugiados cubanos un documento de viaje.

"Resuelve:

"1. Exhortar a los Estados miembros de la OEA que no hayan ratificado aún la Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas en 1954, a que la ratifiquen, y apliquen sus disposiciones a los refugiados procedentes de Cuba en la medida de las conveniencias y de las posibilidades materiales de cada país.

"2. Recomendar a los Estados estudiar la posibilidad de expedir documentos de viaje en favor de los asilados que necesitan retirarse definitivamente del país de asilo, tomando como modelo las especificaciones que constan en el artículo 28 de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en 1951, y su anexo respectivo.

"3. Encargar al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro que prepare, oída la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un proyecto de convención sobre refugiados".

Después de analizar la Convención de Ginebra de 1951 y la Convención de Caracas de 1954, el Comité Jurídico Interamericano consideró que dichos instrumentos, además de haber alcanzado un número insuficiente de ratificaciones, contenían diversas limitaciones que impedían proteger adecuadamente las nuevas situaciones señaladas en la Resolución XXI. Asimismo, el informe consideró que la Convención de Caracas de 1954 no contiene sino cláusulas referentes a la protección del asilado en cuanto a sus derechos políticos y civiles, mientras que la problemática que debe enfocar es la protección convencional de factores económicos, sociales y jurídicos que ocurren con posterioridad a que el refugiado adquiera tal condición.

El Comité estimó que las principales situaciones referentes a los refugiados que requerían la urgente adopción de normas convencionales eran las siguientes:

- a) Situación jurídica, incluyendo la definición de refugiado, sus derechos y deberes, su estatuto personal y su situación laboral.
- b) El otorgamiento de un documento de viaje para los refugiados.
- c) La coordinación de asistencia y protección.

Estas materias fueron desarrolladas cuando, cumpliendo con el mandato previsto en el numeral 3 de la Resolución XXI, el Comité Jurídico Interamericano preparó en 1966 un informe y un anteproyecto de Convención sobre Refugiados.

El anteproyecto señala que para los efectos de dicha Convención, es refugiado toda persona que al ingresar al territorio de una de las partes contratantes por causa de persecución no motivada por delitos de derecho común, se le reconozca esta calidad por el Estado Territorial<sup>52</sup>.

La referencia a la "persecución no motivada por delitos de derecho común" tenía como objeto comprender todas las causas de persecución, ya sean políticas, ideológicas, raciales o religiosas.

El proyecto reproduce dos normas establecidas en la Convención de Ginebra de 1951 en cuanto a los derechos y deberes de los refugiados: la obligación del refugiado de acatar las leyes, reglamentos y medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público para el país en donde se encuentre, y, la obligación de los Estados contratantes de aplicar las disposiciones de esta Convención a los refugiados sin discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, en consonancia con los principios y declaraciones de la Carta de la OEA.

Por otra parte, el anteproyecto estipula que los Estados partes deberán otorgarles a los refugiados, por lo menos, los derechos que sus leyes conceden a los extranjeros, procurando que su aplicación sea lo más benévola posible para los refugiados cuya condición así lo exija. Asimismo, se establece la obligación de los Estados de otorgar un documento de viaje, tomando como modelo las especificaciones que contiene la

Convención de Ginebra de 1951, pudiendo en todo caso la OEA otorgarlo en sustitución del Estado parte.

En el anteproyecto se señala la creación de una autoridad de la OEA encargada de la asistencia y protección a los refugiados, misma que tendría como funciones las de establecer contacto con los gobiernos de los Estados partes, llevar un registro de refugiados, negociar la adopción de medidas que permitan la obtención de empleos para dichos individuos, prestarles asistencia directa y estudiar su reubicación.

El proyecto del Comité de Río para una convención sobre refugiados no ha sido vuelto a considerarse por órgano alguno de la OEA, por lo que la convención no ha podido ser celebrada. A pesar de ello, contiene una serie de pautas que eventualmente podrían servir para la adopción de un instrumento interamericano que contenga un esquema de protección adecuado para la problemática por la que atraviesa actualmente el continente americano.

### **3.3 Otros esfuerzos en materia de refugiados**

No obstante lo señalado en los párrafos anteriores, los esfuerzos en materia de refugiados en América Latina no se quedaron en el vacío. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que recibe su mandato del Pacto de San José, ha revisado y, en su caso, hecho recomendaciones en cuestiones relativas a refugiados en el Continente; en sus informes a la Asamblea General de la OEA, referentes al período 1980-1981, ha expresado su preocupación por la situación de los Refugiados en América Central:

"Esa epidemia de violencia ha producido también un efecto secundario que por su magnitud es verdaderamente alarmante. El fenómeno del desplazamiento masivo de

personas ha convertido al 10% de la población de un país en refugiados. En otros, la falta de participación política ha acarreado masivas huidas en botes y barcos de miles de personas. Tales impresionantes migraciones masivas están constituyendo un desafío para los países del Continente que no se encuentran preparados para asimilar a tantas personas en forma permanente...".

En virtud de lo expuesto, la Comisión recomendó a la Asamblea General que estableciera los mecanismos necesarios para que los correspondientes órganos de la OEA, incluyendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaboren las normas jurídicas que demanden la asistencia y protección de los refugiados del Continente.

Entre las medidas que la Comisión ha propuesto a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, algunas de las cuales están basadas en las recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, celebrado en México del 11 al 15 de mayo de 1981, se encuentran las siguientes:

"a.- Que la Organización de los Estados Americanos reafirme la obligación a los Estados Miembros de reconocer y respetar el principio de no devolución y que este principio sea respetado tanto en las áreas fronterizas como en todo su territorio.

"b.- Que la Organización de los Estados Americanos reafirme el carácter humanitario y no político de la concesión del asilo, el cual bajo ninguna circunstancia constituye un acto inamistoso de parte de un Estado hacia otro.

"c.- Que la Organización de los Estados Americanos exhorte a los Estados Miembros a ratificar la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el

Estatuto de los Refugiados, y que, además, expandan sus legislaciones internas en las áreas relacionadas con los refugiados y el asilo.

"d.- Que la definición de refugiados en la región reconozca a las personas que huyen de sus países porque sus vidas han sido amenazadas por violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, y otras circunstancias que destruyen el orden público moral y para las cuales no existen recursos internos.

"e.- Que la Organización de los Estados Americanos inste a los Estados Miembros en cuyos territorios los exilados hayan buscado asilo político, a cooperar plenamente con los esfuerzos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y sus aflidos locales, y facilitar el trabajo de estas instituciones.

"f.- Que los Estados Miembros que no puedan reasentar permanentemente a grandes grupos de refugiados, tomen medidas para garantizar la seguridad de los refugiados en sus territorios hasta que se obtenga su reasentamiento permanente".

Finalmente, la Comisión Interamericana aclaró que con la puesta en práctica de estas medidas no pretende crear un organismo interamericano paralelo al existente en Naciones Unidas para los refugiados, pues ello sería duplicar esfuerzos y desconocer la admirable labor que en este campo viene adelantando la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. Lo que se busca, señaló, es establecer una autoridad interamericana encargada de la asistencia y protección de los refugiados para que trabaje en estrecha colaboración con el Alto Comisionado.

A la luz de lo expuesto, la Comisión reiteró la urgencia de una Resolución que institucionalice la autoridad americana en este campo, que fije sus relaciones con el Alto

Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas y por medio de la cual se le otorguen los recursos y fondos que pueda requerir para su labor de ayudar a los refugiados y participar en programas de reasentamientos.

### **3.3.1. Instrumentos adoptados por el Grupo Contadora en materia de refugiados**

El Documento de objetivos del Grupo Contadora, aprobado en septiembre de 1983, establece en su punto 15 el marco de entendimiento entre los gobiernos centroamericanos y los integrantes del Grupo Contadora, en relación con los refugiados. En virtud de la presencia masiva de solicitudes de asilo en la región, el documento propone, por una parte, la creación de condiciones adecuadas para la repatriación voluntaria de dichos refugiados y, por la otra, considera la necesidad de continuar con la ayuda humanitaria a los refugiados con miras a su integración en el país de asilo.

El Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica contiene propuestas específicas en materia de refugiados. En su Primera Parte el Capítulo II invita a los Estados contratantes a adherirse a los instrumentos internacionales sobre la materia, incluyendo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967, adoptando la terminología contenida en tales instrumentos para diferenciar a los refugiados de otros migrantes y estableciendo los mecanismos internos necesarios para aplicar y poner en práctica las disposiciones contenidas en dichos documentos.

En su Segunda Parte el Capítulo III incluye una acción dedicada al asunto de los refugiados, en la que formula diversas recomendaciones.

Las propuestas contenidas en los documentos del Grupo de Contadora no son más que una compilación de numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones

Unidas y de su Comité Económico y Social, referentes a las soluciones propuestas a las situaciones de afluencias masivas de refugiados y que, además, coinciden con los últimos informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los que ya nos hemos referido.

### **3.4. Aportaciones recientes en Latinoamérica en torno a la protección del Refugiado**

Con objeto de encontrar soluciones al problema de los refugiados, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, organizaron el "Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina", que se celebró en la Ciudad de México en 1981. Participaron en esta reunión destacados juristas de América Latina y de Europa, quienes se encargaron de examinar los principales problemas que hoy en día afectan al sistema interamericano del asilo<sup>53</sup>.

Posteriormente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados tomó la iniciativa de promover un segundo coloquio para estudiar diversos aspectos jurídicos y humanitarios de los Refugiados en América Central. Dicho Coloquio se celebró en la Ciudad de Cartagena de Indias bajo los auspicios del gobierno de Colombia, en el que participaron la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET).

En dicho evento se presentaron diversas ponencias por expertos en la materia y por delegados gubernamentales que aportaron su experiencia en la protección a los refugiados. Su declaración final, conocida como la "Declaración de Cartagena sobre los

Refugiados", representa un paso importante en el desarrollo progresivo del sistema jurídico de protección a los refugiados<sup>54</sup>.

La Declaración de Cartagena comienza por reconocer que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones, para posteriormente destacar la labor humanitaria que ha desempeñado el ACNUR, que gracias a que la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, su mandato es aplicable a todos los Estados, sean o no partes de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967.

El Coloquio adoptó las siguientes conclusiones que debido a su importancia transcribimos a continuación:

"Primera.- Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

"Segunda.- Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

"Tercera.- Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OEA (artículo 1o., párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han sido amenazadas, por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

"Cuarta.- Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

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

"Sexta.- Reiterar a los países de asilo la conveniencia que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las

condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

"Séptima.- Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

"Octava.- Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la No. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

"Novena.- Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran.

"Décima.- Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentren en su territorio.

"Décima Primera.- Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

"Décima Segunda.- Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

"Décima Tercera.- Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

"Décima Cuarta.- Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalan.

"Décima Quinta.- Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.

"Décima Sexta.- Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA/ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

"Décima Séptima.- Proporcionar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los Derechos Humanos. En particular el Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

Las conclusiones a las que llegó el Coloquio contienen lo que a nuestro juicio representa el camino que se debe seguir en el perfeccionamiento del esquema legal y humanitario aplicable a los refugiados. Lamentablemente, las violaciones a los derechos de los refugiados se darán exista o no un esquema jurídico adecuado de protección, ya que, en algunos de los casos, dichas violaciones derivan de carencias políticas, económicas, sociales y hasta culturales de que sufre el Estado de refugio y, en otros, de situaciones de violencia que de inicio se ubican fuera de la ley.

#### **3.4.1. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos**

Respondiendo a una invitación hecha por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en mayo de 1987, un grupo de expertos sobre refugiados de los cinco países Centroamericanos y México, se reunió en Ginebra para discutir qué acciones concretas deberían emprenderse por los Estados y el ACNUR para dar

soluciones prácticas al problema de los refugiados en la región. Entre sus recomendaciones estaba la necesidad de una conferencia regional sobre el tema.

En agosto de 1987, durante la celebración de los Acuerdos de Esquipulas II, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua adoptaron el compromiso de que, con la ayuda de la comunidad internacional, se prestaría urgente atención a los problemas de los refugiados y de las personas desplazadas.

En seguimiento a las expresiones de apoyo a Esquipulas II, la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó al Secretario General a que formulase, en colaboración estrecha con los gobiernos de la región y con los órganos competentes de las Naciones Unidas, un "Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica" (PEC). En abril de 1988, la Asamblea General de la ONU aprobó el PEC, en el cual se califica la asistencia de los refugiados, repatriados y personas desplazadas como una "actividad prioritaria", también se reconoce implícitamente algo que resulta de singular importancia y que a nuestro juicio es uno de los elementos fundamentales a considerar en la búsqueda de soluciones permanentes al problema de los refugiados en la zona, que consiste en que mientras no mejoren en forma decidida las perspectivas de desarrollo en el área, difícilmente podrá atacarse de manera definitiva el fenómeno migratorio.

Posteriormente, en septiembre de 1988, los gobiernos de México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se reunieron en San Salvador y acordaron convocar a una conferencia internacional para buscar soluciones al problema del desarraigo. La Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) se llevó a cabo en mayo de 1989, en la ciudad de Guatemala y contó con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas. En la Conferencia participaron los

Gobiernos convocantes, países cooperantes, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

Durante esta Conferencia se adoptó "El Plan de Acción Concertado", el cual describe la búsqueda de soluciones a favor de las poblaciones desarraigadas como un aspecto indispensable del proceso de paz y del desarrollo de la región, considerando que estos objetivos son inseparables y que, por tanto, no puede alcanzarse una paz duradera sin iniciativas para resolver el problema de los refugiados, desplazados y repatriados en la región. Además, el Plan enuncia los compromisos asumidos por los 7 países convocantes para encontrar estas soluciones dentro del marco de principios fundamentales de derechos humanos e instrumentos internacionales para la protección de refugiados, repatriados y desplazados y de desarrollo social y económico y establece mecanismos de seguimiento y promoción. La comunidad internacional se comprometió a dar apoyo político y financiero a la aplicación del Plan de Acción y el ACNUR, junto con el PNUD, se ofrecieron a prestar su apoyo para la ejecución exitosa del Plan.

El Plan de Acción fue aprobado por un período de 3 años; posteriormente, en la Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento de CIREFCA, celebrada en abril de 1992 en San Salvador, se aprobó su extensión hasta mayo de 1994.

El Plan establece como objetivos básicos del proceso: buscar soluciones permanentes a los problemas de los desarraigados; respetar el derecho de los refugiados a regresar voluntariamente a su país de origen para reanudar una vida normal, promoviendo ante todo la repatriación voluntaria como solución por excelencia; al no existir condiciones de repatriación voluntaria, ayudar a los refugiados a desempeñar un papel más amplio y positivo en los países de recepción, favoreciendo -cuando las condiciones lo permitan- la apertura de los campamentos y su integración con la comunidad; mejorar

la situación de los desplazados para que vuelvan a tener una vida normal y productiva en sus lugares de origen cuando esto sea posible; superar los impactos negativos en los sectores labora, social, económico y ecológico que pueden producirse en las comunidades receptoras de poblaciones desarraigadas, haciendo que los programas en favor de los desarraigados beneficien también a la comunidad que los acoge.

Los proyectos los financian varios cooperantes bilaterales y multilaterales. A nivel bilateral cooperan Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, Noruega, Suecia, Suiza y Taiwan; a nivel multilateral se destacan importantes contribuciones por parte de la Comunidad Económica Europea y aportes de varias agencias de las Naciones Unidas. En total, se estima que de una cifra de las necesidades prioritarias de US\$ 345 millones, se ha desembolsado desde 1989 US\$ 240 millones para 118 proyectos, sin tomar en consideración el proyecto italiano del Programa para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica" PRODERE, que tiene un financiamiento de US\$ 115 millones y es ejecutado por PNUD, ACNUR, OIT, OMS y OPS. Cabe destacar que PRODERE surgió dentro del marco del PEC, como una alternativa de desarrollo en medio del conflicto y ha creado una red de comités de desarrollo local que programa en forma participativa el desarrollo en los niveles comunitario, microregional y municipal.

Actualmente, México tiene la Presidencia del Comité de Seguimiento de CIREFCA. Para 1994, las labores de la Conferencia concluirán y sus objetivos, aunque han tenido grandes logros, no se han alcanzado. Así, la propuesta de la fase post-CIREFCA, tendrá que concentrarse en la consolidación de la paz y en esfuerzos encaminados a fomentar el desarrollo humano en la región, y será necesaria la unión de esfuerzos de PNUD y ACNUR para la consolidación de los logros de los procesos de paz

y de CIREFCA, a fin de dar soluciones definitivas a la problemática del desarraigo, la marginación social y la pobreza extrema en Centroamérica.

### III. Panorama de los refugiados en México

#### 1. El refugiado en la historia de México

La institución del asilo tiene orígenes muy remotos, pues se encuentran rastros de ella en las civilizaciones más antiguas. En nuestro país, durante la era de influencia azteca, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delitos, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *tecpan*, el palacio real. Sólo su amo o los hijos de éste podían oponérsele; ningún otro tenía derecho a impedir la acción de refugio del esclavo bajo la pena de ser considerado él mismo esclavo.<sup>55</sup>

Desde su inicio y hasta el siglo XVIII el asilo encontró una aplicación casi constante como institución religiosa, ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados. Durante la época colonial, la tradición de asilo en América Latina se circunscribió, como en Europa en las iglesias y monasterios, que eran considerados lugares inviolables. Fue hasta el siglo pasado que el asilo adquirió un carácter laico en los estados independientes latinoamericanos, que comenzaron a establecer reglas sobre esta institución.

El primer ordenamiento en materia de asilo para los perseguidos políticos data de 1823, cuando México y Colombia suscribieron un Tratado de No Extradición por delitos políticos<sup>56</sup>.

A través de esta práctica constante, México ha reiterado su reconocimiento al principio político de la defensa del asilo. Es así que nuestro país ha venido otorgando protección a quienes huyen de su país, ya sea en forma individual o grupal.

Su primera gran experiencia como país receptor de asilados políticos en este siglo se da durante la guerra civil española, y es el Presidente Lázaro Cárdenas quien abre las puertas de nuestra nación a los republicanos españoles, quienes por su tendencia política, podían ver en peligro su vida o libertad (1939) .

Con Guatemala se da la segunda experiencia de asilo, en 1954, como consecuencia del golpe de Estado en contra del gobierno democrático de Juan Jacobo Arbenz, se produce un desplazamiento masivo hacia el exterior, siendo elegido el territorio mexicano por la mayoría, por razones de vecindad territorial.

En los años setentas, miles de sudamericanos que escapaban a la persecución política encontraron asilo en México tras el abatimiento de los gobiernos de sus respectivos países por acciones de fuerza. En casi todos estos casos existió una calificación individual del asilo político hecho por las representaciones diplomáticas mexicanas en el exterior, por lo que se trató generalmente de asilo diplomático.

En el caso de la afluencia recibida del Uruguay, esta resultó ser menor en comparación de las anteriores, sobre todo por razones geográficas; en este caso, ésta fue provocada por la represión de las fuerzas armadas en contra del pueblo, en particular contra los grupos opositores del gobierno de facto que se impuso en 1973, deponiendo al régimen constitucional, que privó a los ciudadanos de ese país de garantías individuales.

Cuando se dio el golpe militar en Chile que depuso al Presidente Salvador Allende, México recibe, una vez más, asilados políticos que se ven obligados a huir de su país para salvaguardar su vida. Otro caso similar sería el golpe de Estado en Argentina de 1976.

A partir de 1978, el problema de los refugiados se concentró en América Central. Se inició el movimiento con los refugiados de Nicaragua que huyeron durante la guerra civil, principalmente a Costa Rica, Honduras, México y Panamá. Esta afluencia pudo ser resuelta parcialmente a través de la repatriación voluntaria, quedando fuera entre 30,000 y 40,000 de los 200,000 que habían huido. Posteriormente, problemas en Bolivia, Cuba y Haití, dieron origen a un nuevo éxodo de verdaderas masas de refugiados.

En 1979 se empezó a manifestar un flujo de entre 750,000 y 1,000,000 de salvadoreños hacia el exterior, los cuales actualmente se encuentran distribuidos en prácticamente todos los países desde Panamá hasta Canadá.

A partir de 1980 empiezan a llegar grupos de refugiados guatemaltecos al territorio nacional, que vienen escapando de la represión en su país (sin contar con el número de guatemaltecos que se desplazan año con año por las condiciones económicas de ese país vecino). Es entonces que México se ve en la necesidad de contemplar de hecho el término de refugiado.

Ante el problema que acarreó el flujo de refugiados, el Gobierno mexicano se vio en la necesidad de crear una instancia intersecretarial tuviera bajo su coordinación el problema de los refugiados. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)<sup>57</sup>, dependiente de 3 Secretarías de Estado, Trabajo, Gobernación y Relaciones Exteriores y, que tuvo como fundamento el solucionar la problemática de los refugiados centroamericanos en nuestro país, es ante todo un organismo de coordinación de organismos gubernamentales (estatales y federales) intergubernamentales (el Programa Mundial de Alimentos, el ACNUR, la Comunidad Europea), organismos no gubernamentales, organismos de carácter binacional (con la Comisión Especial de

Atención a repatriados, Refugiados y Desplazados) así como el apoyo de varias universidades, para la mejor atención a la población refugiada.

En 1981, la COMAR firmó México un acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados través del cual se pudo instalar una oficina de este organismo en México. Tanto la creación de una institución especializada, como la firma del acuerdo con ACNUR permitió a México tener una plataforma institucional desde la cual responder a la llegada masiva de refugiados guatemaltecos.

"En mayo de 1981, 400 refugiados guatemaltecos llegaron a Chiapas, pero fueron deportados por orden del Director de Migración, que decía que la gran mayoría de los centroamericanos que llegaban a México eran migrantes económicos. Después de julio de 1981, llegaron a Chiapas 2,000 guatemaltecos; ACNUR y COMAR los consideraron refugiados, Migración no."<sup>58</sup>

El Gobierno mexicano tuvo que ir flexibilizando su posición, y en 1982 se dieron declaraciones expresas de que se permitiera a los guatemaltecos permanecer el país, aunque su presencia en Chiapas era considerada como temporal.

"Hacia 1984 habían aproximadamente 42,000 guatemaltecos viviendo en el área fronteriza -de nuestro país- y recibiendo asistencia de la COMAR, otros organismos gubernamentales, la Iglesia y agencias locales no gubernamentales"<sup>59</sup>. Existían 89 campamentos provisionales albergaban a los refugiados guatemaltecos, quiénes, eran admitidos, como "asilados provisionales". El ACNUR, junto con la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), comenzaron a proporcionar alimentos, ropa y atención médica a estos refugiados.

Para entonces, el problema de los refugiados guatemaltecos era considerado por el gobierno mexicano como un asunto de seguridad nacional, no sólo por la incursión del ejército guatemalteco a territorio mexicano, sino por la situación económica en que se encontraba nuestro país y la consecuente falta de recursos para sustentarlos.

Desde el momento mismo en que los campesinos guatemaltecos huyeron hacia México, el ejército de ese país comenzó a perseguirlos. Es así que desde 1981 hasta 1984, el ejército guatemalteco incursionó unas 70 veces en tierras mexicanas, según algunas versiones oficiales y denuncias hechas por campesinos mexicanos, quienes alegaban que cada 15 días penetraban en territorio nacional tres o cuatro embarcaciones militares<sup>60</sup>. La consigna del Gobierno militar de Guatemala era evitar el incremento en el flujo de refugiados a México.

Cabe resaltar el asalto al campamento de refugiados del Chupadero, el 30 de abril de 1984, por parte del ejército guatemalteco; en la madrugada de ese día, tropas guatemaltecas (alrededor de 200 soldados) ingresaron en el territorio nacional, a más de 4 Km. de la frontera, atacando el campamento con el objeto de obligar a los refugiados a regresar a Guatemala. Los refugiados huyeron a las Delicias, a 8 Km. de distancia, siendo perseguidos hasta ahí por las tropas guatemaltecas, que torturaron y mataron a 6 de los refugiados. Este acto inamistoso marco el fin de las negociaciones entre el Gobierno de México y los militares guatemaltecos<sup>61</sup>.

Tomando en cuenta la necesidad de mejorar la seguridad de dichos refugiados y la dificultad que por su ubicación existía para allegarles suministros, el gobierno mexicano tomó la decisión de reubicarlos en zonas suficientemente alejadas de la frontera. El gobierno mexicano manifestó que, para su traslado, se tomaron medidas precautorias y

logísticas, se procuró proporcionar información suficiente a los refugiados y, mediante el diálogo y la persuasión se buscó obtener su cooperación para facilitar el movimiento<sup>62</sup>.

La acción gubernamental, en su momento criticada, llevó a la reubicación por la fuerza a un grupo de refugiados que se opusieron a la medida, suceso que implicó una colisión entre la decisión soberana de reubicar por motivos de seguridad a dichos grupos y la violación de Derechos Humanos, en especial, el de residencia y de libre circulación de los refugiados.

A partir de entonces, el gobierno mexicano consideró necesario plantear algunas alternativas para solucionar el grave problema que representan los refugiados. Entre ellas, se propusieron las siguientes:

- a) La cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados;
- b) La celebración de conferencias que traten específicamente sobre el problema entre los países involucrados;
- c) El establecimiento de cuotas de refugiados que en actos de verdadera solidaridad humana absorbieran los países del área, y
- d) El estudio de la situación jurídica del estatuto migratorio de los refugiados a fin de determinar sus derechos y obligaciones, la naturaleza de su representación y autoridad interna, así como sus relaciones con las autoridades locales, estatales y federales y sus posibilidades de trabajo y eventual integración a la comunidad mexicana<sup>63</sup>.

Desde entonces, la llegada de guatemaltecos continuó hasta llegar a ser, en este año, aproximadamente 45,000 refugiados de esa nacionalidad los que se encontraban en suelo mexicano<sup>64</sup>.

En 1989, durante la Reunión de Seguimiento de CIREFCA, México se comprometió a estudiar:

a) la posibilidad de actualizar el régimen legal en materia de refugiados e indocumentados, para lo cual, el Subsecretario de Gobernación señaló, en ese momento, que el Ejecutivo enviaría al Congreso de la Unión, una iniciativa para adicionar en el artículo 42 de la Ley General de Población, la calidad migratoria de refugiado ( misma que fue incluida en 1990 en la ley de referencia), como figura jurídica, diferenciada de la del asilado político. asimismo, México anunció la creación de un fideicomiso, bajo la responsabilidad del COMAR y del ACNUR, para administrar y destinar los recursos con que se cuentan para la protección y ayuda a los refugiados<sup>65</sup>.

b) En la reunión citada, el gobierno mexicano asumió el compromiso de intentar la integración y autosuficiencia de los refugiados ubicados en Campeche y Quintana Roo, y la autosuficiencia gradual de los refugiados ubicados en alrededor de 128 campamentos en Chiapas.

c) De 1989 en adelante, el ACNUR se comprometió a financiar un programa de varios años que tendrá por objeto consolidar el asentamiento local de los refugiados en Campeche y Quintana Roo e incluiría la promoción de actividades agrícolas y la cría de animales, así como el apoyo a los refugiados para que participen en la venta de lo que producen.

d) El gobierno mexicano se comprometió a asumir las inversiones en infraestructura socioeconómica tales como: carreteras, drenajes, viviendas, sanidad y educación.

e) El ACNUR se comprometió a seguir proporcionando asistencia a los refugiados en forma de alimentos, cuidados sanitarios y educación y, en colaboración con las autoridades mexicanas, emprenderá actividades de desarrollo en las zonas de alta concentración de refugiados en el estado de Chiapas con objeto de mejorar la condición de vida de los refugiados y beneficiar a la población local.

Actualmente los refugiados guatemaltecos están distribuidos en campamentos en tres Estados de la República: 11,354 en Campeche, 23,316 en Chiapas y 7,456 en Quintana Roo. Además de los casos individuales de refugiados urbanos, tanto guatemaltecos como salvadoreños y de otras nacionalidades, México atiende a unos 724 asilados políticos.

Los refugiados guatemaltecos en el Estado de Campeche se encuentran localizados 3,354 en el poblado maya de Tecúm, 3,554 en el poblado de Santo Domingo Desté, ambos poblados ubicados en el municipio de Champotón; 2,144 residen en Quetzal Edzná, Municipio de Campeche; y 2,302 en Los Laureles, poblados pertenecientes al municipio de Campeche. En el Estado de Chiapas, los 23,316 refugiados guatemaltecos se ubican en 121 campamentos, colonias, rancherías o ejidos de los municipios de Amatenango de la Frontera, Chicomosuelo, Independencia, Margaritas, Trinitaria y Frontera Comalpa. En Quintana Roo, 7,456 refugiados de Guatemala residen en cuatro poblados del municipio de Othón Blanco: Maya Balám con 3,907, Kuchumatán con 2,296, La Laguna con 1,157 y Los Lirios con 96 personas.

Sin duda, la forma ideal de terminar con el problema de los refugiados en un país es su repatriación voluntaria. México ha trabajado para lograr esta meta; es por eso -entre otras razones- que se ha preocupado porque los países de centroamérica logren restaurar su estabilidad política y social siempre respetando la soberanía de los Estados -fungiendo a petición de estos-, como mediador en sus procesos de paz.

En el caso de Guatemala, a pesar de que no se ha alcanzado la tregua entre la URNG y el Estado, México ha participado, cuando así ha sido requerido por las partes, en las pláticas de paz como mediador; prestando su territorio para la verificación de las mismas y formando parte -en su momento- del "Grupo de Amigos del Proceso de Paz en Guatemala", conformado por México, España, Venezuela Colombia, Noruega en su última fase y, como observador Estados Unidos.

De 1989 a la fecha, 10,260 refugiados guatemaltecos han regresado a su país de origen. Esta cifra representa el 82% de los retornos organizados desde 1984. Este año ha sido notorio en relación a las repatriaciones de guatemaltecos: 3,610 personas retornaron a Guatemala. Dentro de esta última cifra es importante señalar que el 20 de enero, 2,390 personas pudieron partir de México en un sólo movimiento, siendo éste el primer retorno colectivo logrado gracias a los acuerdos de octubre de 1992 entre el Gobierno de Guatemala y las Comisiones Permanentes de los refugiados guatemaltecos en nuestro país.

En todos los casos el ACNUR ha sido testigo activo por excelencia para velar por la voluntariedad individual de la repatriación, así como para garantizar la protección hasta el lugar de origen o reinserción. Además, desde julio de 1992, la Cruz Roja Mexicana participa durante el trayecto que realiza la población retornada.

Es importante señalar que para todo movimiento de retorno, ya sea colectivo, individual o familiar, se toman en consideración todas las Convenciones Interamericanas sobre Asilo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Plan Concertado de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, a las conclusiones de las reuniones tripartitas que realizan COMAR, ACNUR y la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), así como a la Ley General de Población, en donde el país de asilo garantiza la protección de la vida, seguridad y libertad de todo refugiado.

Durante años, el gobierno mexicano insistió en considerar a los campos ubicados en Chiapas como no permanentes y ha animado a los refugiados a reubicarse en Quintana Roo y Campeche, principalmente en vista de lo difícil que resulta ser el acceso a la Selva Lacandona, así como de la carencia de tierras que sufren los agricultores chiapanecos, ya que esto hace más difícil asignarles a los refugiados predios específicos para la siembra y organismos encargados de su protección.

En vista de la reticencia de casi la mitad de los refugiados guatemaltecos que, en la reubicación de 1984 y con posterioridad a ella, se han negado a salir de sus campamentos en Chiapas, las autoridades han empezado a examinar la posibilidad de cambiar la naturaleza de dichos campamentos para convertirlos en definitivos y proceder a fomentar la integración de los guatemaltecos a la comunidad mexicana.

De acuerdo a informes de la COMAR, en 1992, los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo llegaron a su nivel de autosuficiencia. En Chiapas está implementando programas para que los refugiados tengan un mejor nivel de vida. Por otro lado, resulta importante señalar que los niños de refugiados que nacieron en México son registrados en las oficinas de Registro Civil de su localidad. Particular esfuerzo se ha

desplegado en el Estado de Chiapas donde, mediante brigadas del Registro Civil, ha sido posible el registro de 8,587 niños nacidos en México.

## **2. El Refugiado en el derecho mexicano**

Tradicionalmente se ha entendido por extranjero a cualquier individuo que no es nacional<sup>66</sup>. El artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al respecto señala: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30".

A su vez, el Art. 30 previene: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

### **a) Son mexicanos por nacimiento:**

1. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
2. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, o de padre mexicano o de madre mexicana, y
3. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

### **b) Son mexicanos por naturalización:**

1. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización y,
2. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

Por lo anterior, podemos concluir que en México tiene el carácter de extranjero la persona que no reúna los requisitos, criterio eminentemente positivista que es congruente con la tendencia generalmente adoptada por la Constitución Mexicana<sup>67</sup>.

Los refugiados, desde el momento en que ingresan a un país distinto al que son nacionales, se convierten en extranjeros y, por lo tanto, les son aplicables las normas internas que constituyen lo que se ha denominado "condición jurídica de extranjeros".

La llamada condición jurídica de extranjeros está formada por los derechos y deberes que le son aplicables a las personas que en un determinado país no tienen el carácter de nacionales. Al respecto, la doctrina coincide en señalar que la condición jurídica de los extranjeros está sujeta tanto al Derecho interno de los Estados como a las normas del Derecho Internacional<sup>68</sup>.

El maestro de la Universidad de Viena, Alfred Verdross, sostiene que: "El derecho interno de extranjería puede rebasar el ámbito del derecho de extranjería internacional. Este es el caso cuando los Estados confieren a los extranjeros mayores derechos que los que impone el Derecho Internacional. El Derecho interno de extranjería no ha de ser nunca inferior al mínimo prescrito por el Derecho Internacional. Tales normas serán válidas en el orden jurídico-interno, pero los Estados perjudicados tendrán derecho a reclamar su derogación o modificación con arreglo a los procedimientos que el Derecho Internacional ofrece"<sup>69</sup>.

No entraremos al análisis de la efectividad de las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales de Derecho Internacional por las que nazca la responsabilidad por infracción a las reglas de Derecho Internacional obligatorias para los Estados como sujetos de la comunidad internacional. Aunque pareciera difícil que en estos momentos

un Estado acceda a modificar su legislación interna en virtud de que ésta se opone al Derecho Internacional, ningún Estado puede aislarse de la opinión pública internacional, que puede presionar a fin de que éste otorgue un mínimo de garantías a los extranjeros.

En caso de que exista oposición entre el Derecho Interno y el Internacional en vista de que la norma interna desconoce un derecho al extranjero que la norma internacional le concede, ambos Derechos tendrán vigencia en sus respectivos ámbitos. En el Derecho Interno, el extranjero no gozará de la norma prevista en Derecho Internacional y en este último sistema surgirá responsabilidad para el Estado en cuestión<sup>70</sup>.

A ese respecto, Hans Kelsen señala que "Cada Estado tiene el derecho de proteger a sus propios nacionales contra violaciones de las normas de Derecho Internacional que se refieran al trato de los extranjeros. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, éste es un derecho del Estado, no de sus nacionales, y es un derecho que el Estado tiene solamente con respecto a sus propios nacionales"<sup>71</sup>.

En la actualidad, se ha afianzado el principio de que los Estados pueden establecer en su legislación la condición jurídica de extranjeros con el único límite de no afectar el mínimo de derechos que consagra el Derecho Internacional en favor de los extranjeros y con la única consecuencia, en caso de violación a dicho límite, de ser sujeto de responsabilidad internacional.

Una de las carencias del derecho internacional se encuentra precisamente en dicho límite, no existe a la fecha un documento de carácter vinculatorio para los Estados miembros de la comunidad internacional, que establezca con precisión los derechos mínimos que deben gozar los extranjeros. Además en la doctrina no existe un consenso

de los derechos mínimos que deben ser consagrados. En donde si existe tal consenso es en la idea de que el individuo debe tener asegurada una condición jurídica en un nivel cada vez más alto.

Sin embargo, el parámetro a seguir por los Estados, a nuestro juicio, debería ser la Declaración de los Derechos Humanos, considerando que éstos son universales, imprescriptibles e inalienables. A groso modo, puede considerarse que la Declaración persigue cuatro objetivos:

-Derechos Individuales (vida, libertad, seguridad, igualdad ante la ley y a un debido proceso y recurso efectivo)

-Derechos Ciudadanos (vida privada, a participar en el gobierno, derecho de asilo, a las funciones públicas, a una nacionalidad y de propiedad);

-Derechos de Conciencia (libertad de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión, reunión y asociación, circulación);

-Derechos sociales (seguridad social, trabajo, descanso, nivel de vida adecuado, educación).

Finalmente, la Declaración establece que "nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualesquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración"<sup>72</sup>.

En este mismo sentido, Alfred Verdross procura enlistar la configuración del mínimo de derechos a favor de los extranjeros:

"Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el derecho internacional común parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana, y a ello se debe el que hayan de concederles los derechos inherentes a una existencia humana digna de tal nombre.

"En el sentir de los pueblos civilizados, los derechos que dimanen de esta idea pueden reducirse a cinco grupos:

"1) Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.

"2) Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.

"3) Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.

"4) Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.

"5) Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor"<sup>73</sup>.

## **2.1. Instrumentos internacionales vigentes en México**

Como ya hemos visto, dentro del sistema internacional se han adoptado una serie de instrumentos jurídicos tendientes a determinar y proteger los derechos del hombre y, dentro de estos, los de los extranjeros. México ha optado por formar parte de aquellos instrumentos que son compatibles con su legislación y de esta manera, se ha obligado a acatarlos, convirtiéndolos, con fundamento en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ley suprema de nuestro país.

Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

A continuación mencionaremos aquellos instrumentos que, por su importancia, resultan interesantes para el presente estudio:

**La Convención sobre Condiciones de los Extranjeros**, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 por los veinte países que asistieron a la Sexta Conferencia Internacional Americana, la cual fue ratificada por México el 20 de febrero de 1931.

El artículo 1o. de la Convención establece que los Estados "tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en su territorio". Esta es una garantía de seguridad jurídica ya que sólo el Poder Legislativo puede establecer las condiciones de entrada y residencia, por lo que, en base a

éste artículo, el Ejecutivo Federal no puede modificar las condiciones descritas. En principio, en México se ha respetado lo previsto por este artículo, ya que es la Ley General de Población la que establece el marco general en materia de entrada y residencia de los extranjeros. Lamentablemente, esta Ley otorga amplias facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación, lo cual provoca que prácticamente se deje en manos de esa dependencia el manejo de la inmigración en México.

El artículo 2o. establece que "los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las Convenciones y Tratados". Este precepto reitera el principio general de que la norma predominante en la determinación de la condición de extranjeros es la interna, reafirmando la plena soberanía con que gozan los Estados partes del tratado.

El artículo 3o. excluye a los extranjeros la obligación de cumplir con el servicio militar y mantiene la obligación de los domiciliados para prestar servicios de policía, bomberos o milicia. Al respecto, el artículo 31 de nuestra Constitución determina el servicio militar como una obligación de los mexicanos.

Por su parte, el artículo 4o. establece la obligación de los extranjeros de enterar las "contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como empréstitos forzosos, siempre que tales medidas alcancen a la generalidad de la población". El precepto consagra una igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de contribuciones, toda vez que ambos se benefician del gasto público.

El artículo 5o. de la Convención establece el deber de los estados de "reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen en favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos

civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías".

En relación a este precepto, sabemos que existen ciertas limitaciones y modalidades que consagra la Constitución para el caso de los extranjeros; vrg., el artículo 27 constitucional en su fracción I establece: "... El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros -a la propiedad-, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas..."

En relación al precepto en estudio, el gobierno mexicano formuló una declaración interpretativa en los términos siguientes:

"1. El gobierno mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional".

Por otra parte, esta disposición adopta un sistema distinto al de la Constitución de 1917, ya que ésta última no reconoce derechos y garantías, sino que los "otorga".

El artículo 6o. establece que:

"Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

"Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio".

La primera parte del artículo establece una limitante; sólo puede ser expulsado un extranjero por motivos de orden o de seguridad pública.

La disposición mencionada sólo se explica si tomamos en cuenta que en 1928 el fenómeno de los refugiados prácticamente no existía pero, en la actualidad, el obligar a un Estado a recibir a sus nacionales que huyeron por temor fundado provocado precisamente por dicho Estado, representaría una violación, independientemente de lo difícil que resultaría la aplicación práctica de la norma en virtud de que la efectividad de la expulsión dependería de la posibilidad de que el extranjero expulsado sea admitido en su país.

Respecto a esta disposición, el gobierno mexicano formuló una reserva en el sentido de que, "por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6o. de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México con la forma y con la extensión establecida por su Ley Constitucional" (Art. 33 constitucional).

El artículo 7o. de la Convención contiene una prohibición a los extranjeros para "inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hiciera, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local".

Aquí no sólo se adopta el criterio de que los extranjeros no deben involucrarse en los asuntos políticos, sino que faculta a la autoridad local para sancionar la violación a dicho precepto.

**La Declaración Universal de Derechos Humanos** instrumento que, por su gran autoridad moral, orienta el comportamiento de los Estados de la comunidad internacional hacia los extranjeros que se encuentren en su territorio.

Como vimos anteriormente, las Naciones Unidas logró implementar los deberes enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos en obligaciones jurídicas concretas, al plasmarlos en instrumentos convencionales de carácter internacional, como lo son el **Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y el de **Derechos Civiles y Políticos** (a los que se adhirió México el 23 de marzo de 1981).

En la Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones Internacionales que Promueven la Protección de los Derechos Humanos, enviada por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo a la Cámara de Senadores el 4 de diciembre de 1980, con objeto de obtener la ratificación de dichos instrumentos, se señala que:

"Al hacer la revisión de los Pactos de Derechos Humanos, se ha tenido presente la consistencia de nuestra filosofía política, así como el desenvolvimiento de nuestras relaciones internacionales. La falta de participación de nuestro país en ellos sería contraria a una trayectoria que hemos acreditado en favor de las causas progresistas que se libran en el mundo. Insistimos, tenemos que ser congruentes con lo que postulamos y lo que practicamos; con lo que declaramos y lo que hacemos..."<sup>74</sup>

El deseo de ser congruentes en las relaciones internacionales dio el impulso necesario para que nuestro país, aunque en forma tardía, ratificara los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>75</sup>. En ese mismo acto, el Senado de la República, a propuesta del Ejecutivo Federal, ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" y la Convención sobre Asilo Territorial de Caracas de 1954<sup>76</sup>.

Tomados en su conjunto, los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos consagran esencialmente los mismos derechos fundamentales que contiene la Constitución Política de nuestro país, complementada con algunos otros ordenamientos tales como la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de la Educación, la Ley del Seguro Social y el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

No obstante ello, el texto original de dichos instrumentos internacionales difiere en algunos puntos con las disposiciones nacionales respectivas. Esto sucede principalmente en lo relativo a la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional.

Respecto al tratamiento a extranjeros previsto en el artículo 33 Constitucional que permite al Ejecutivo Federal expulsar a un extranjero del territorio nacional, existe una contradicción manifiesta entre dicha disposición y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que un extranjero sólo podrá ser expulsado "en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la Ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente

por dicha autoridad competente, y hacerse presentar con tal fin ante ellas". Para nosotros, el antecedente del texto es la situación del extranjero en nuestro país que hasta 1917 fue llena de prerrogativas, lo que provocó que en el texto actual, motivado por la carta de 1857, se hiciera hincapié en su nula participación en asuntos políticos del país, quedando reservados estos a los nacionales; y confiriendo además, la facultad exclusiva al Ejecutivo para, de manera inmediata y sin necesidad de juicio previo, hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

El gobierno mexicano formuló esta reserva al artículo 13 del Pacto citado "visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Consideramos que la reserva al artículo 13 del Pacto se opone a la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, toda vez que el principio de la no devolución parcialmente consagrado en dicho artículo, es considerado en Derecho Internacional como una norma de "Jus Cogens", y conforme a dicho Instrumento, toda reserva a las normas que tengan ese carácter será nula, (artículo 53).

Al ratificar la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, el gobierno mexicano no formuló reserva alguna a su artículo 22, que en el punto 8 establece que "en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas". El punto 9 de dicho artículo, categóricamente señala: "Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".

A la contradicción evidente que existe entre la legislación interna y lo previsto por el Pacto de San José, hay que agregar que nuestro país no hizo la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no

reconoce, como obligatoria "de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención".

Sin embargo, el artículo 133 Constitucional señala el respeto y cumplimiento de la Ley Suprema y sus consecuencias jurídicas, lo que implica que sólo los tratados que estén de acuerdo con la Constitución son Ley Suprema, con lo que podemos concluir que el conflicto de leyes citado no existe en lo interno toda vez que, por virtud de artículo 133 referido, las disposiciones previstas en nuestra Constitución tienen supremacía sobre aquellas que están en contradicción con normas de tratados internacionales aprobados por el Senado.

Además de ello, México no podría ser juzgado y sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación al artículo 22 del Pacto de San José ya que, como señalamos, no le reconoce competencia en forma obligatoria.

Por lo que respecta a la **Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954**, aunque es derecho vigente en México, es un documento que tiene carencias debido a que, como analizamos en el capítulo anterior, no estipula una protección efectiva para los asilados, su texto es bastante impreciso, son pocos los Estados adherentes a dicho instrumento y no establece normas sobre tratamiento a los asilados territoriales. Tan es así que el gobierno mexicano hizo reserva expresa del artículo 10 de la Convención que establece la obligación de los asilados de obtener permiso para abandonar el país, porque lo estimó "contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Es importante señalar que todos estos instrumentos pueden ser utilizados supletoriamente en el caso de los refugiados, toda vez que su esencia no versa sobre el refugio, sino sobre el asilo o sobre los derechos fundamentales del hombre. Sin embargo, el gobierno mexicano ha sido muy cuidadoso en la protección de los derechos humanos de los extranjeros, sean o no refugiados y, ante las nuevas situaciones a las que se ha visto expuesto, relativas a la llegada masiva de refugiados, ha actuado, en la mayoría de las veces, velando por sus derechos a la vida, libertad e integridad.

## **2.2. La condición jurídica del refugiado en derecho mexicano**

Existen diversos sistemas de trato jurídico a los extranjeros adoptados en la legislación interna de los Estados que, por ende, se aplican en general a los refugiados:

### **a) Sistema de reciprocidad diplomática:**

Bajo este esquema, los extranjeros disfrutan sólo los mismos derechos que se hayan concedido o se concedan a los nacionales por los tratados celebrados con la nación a la que el extranjero pertenezca. Este sistema, que es el que consagra el artículo 11 del Código de Napoleón, tiene varias desventajas, ya que, como expresa Niboyet, "en el caso de que no exista un tratado, la situación del extranjero es sumamente desfavorable"<sup>77</sup>.

### **b) Sistema de reciprocidad legislativa o de hecho:**

Este sistema se caracteriza por conceder a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros. Así, si un Estado adopta disposiciones legislativas favorables a los extranjeros, estará favoreciendo a sus nacionales que residan en los Estados que adopten el sistema de reciprocidad legislativa.

El artículo 1328 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal<sup>78</sup> adopta este sistema ya que por falta de reciprocidad internacional, son incapaces para heredar los extranjeros cuyas leyes nacionales incapaciten a los mexicanos.

c) Sistema de equiparación a nacionales:

Se ubica en este sistema el Estado que concede igual goce de derechos a los extranjeros que el que otorga a sus nacionales. Bajo este criterio, el extranjero gozará de todos los derechos correspondientes a los nacionales hasta en tanto una disposición legal no establezca restricciones.

Algunos autores identifican este sistema como una "Doctrina Latinoamericana" de trato a los extranjeros<sup>79</sup>. Tal expresión se explica por el hecho de que gran parte de los Estados de América Latina han adoptado este criterio y equiparan, con algunas excepciones, a los extranjeros con sus nacionales.

En algún momento dado, la equiparación a los nacionales puede implicar para el extranjero una situación inferior al mínimo de derechos que en el Derecho Internacional se considera debe gozar. La solución en estos casos no parece radicar en otorgarles dicho mínimo, ya que esto implicaría un trato discriminatorio con los nacionales que acarrearía problemas mucho más graves, por lo que la única solución a esta disyuntiva es elevar la condición de los nacionales para que estos también gocen del mínimo de derechos.

Nuestro país se encuadra dentro de los que adoptan el sistema de equiparación de los extranjeros con los nacionales en su legislación interna. Esta tendencia favorable a los

extranjeros se dio en documentos tales como "Los Sentimientos de la Nación" y el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", entre otros.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 adopta la tendencia de asimilar al extranjero radicado en territorio nacional, es así que su artículo 17 establecía que "Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana".

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 consagra la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros a través de sus artículos 30 y 31:

"Artículo 30. La nación está obligada a proteger con leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

"Artículo 31. Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes".

La primera de las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 señalaba que:

"12. Los extranjeros, introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en las cosas que puedan corresponderles".

"13. El extranjero no puede adquirir en la República, propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casado con mexicana y se arreglase a los demás que prescriba la ley relativa a esas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes..."

El artículo 8o. de las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 estableció como obligación de todos los habitantes de la República, sin establecer diferencia entre nacionales y extranjeros, la de observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades.

El artículo 9o. de las Bases, al fijar los derechos de los habitantes de la República, no estableció diferencia alguna por concepto de nacionalidad, salvo la fracción XIV que sí se refiere exclusivamente a los mexicanos al señalar que "a ningún mexicano se le podrá impedir, la traslación de su persona y bienes a otro país, salvo en los casos en él previstos.

La Constitución de 1857, por su parte, estableció lo siguiente:

"Artículo 1o. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Sin embargo, el artículo 32 de dicha Constitución estableció que los mexicanos serían preferidos de los extranjeros, en igualdad de circunstancias, "para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

Por último, el artículo 33 de la Constitución de 1857 preceptuaba que:

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la Sección 1a., Título I de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes concedan a los mexicanos".

Asimismo, el artículo 33 de la Constitución de 1857 establecía la imposibilidad para los extranjeros de intentar más recursos que los concedidos para los nacionales, cuestión que se contradecía con lo previsto por la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, la cual permitía que los extranjeros apelaran a la vía diplomática en caso de denegación de justicia o de retardo voluntario en su administración. (artículo 35)

Esta Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, conocida también como "Ley Vallarta" en virtud de que su autor fue Ignacio L. Vallarta, reguló el tema de la condición jurídica de los extranjeros dedicando todo el Capítulo IV a los derechos y obligaciones de los mismos. Hay que destacar que con ella, se estableció por primera vez en México un cuerpo especial de Leyes referentes a la condición jurídica de extranjeros.

José Luis Siqueiros nos dice en relación con esta Ley, que inspirada en las doctrinas de los tratadistas europeos de más prestigio en la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales, aún cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron la obra<sup>80</sup>.

La afirmación de que el ordenamiento en cuestión precisó la igualdad entre nacionales y extranjeros no es tan absoluta porque el artículo 30 de dicha Ley establecía la salvedad constitucional consistente en la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Por otra parte, efectivamente la Ley referida ampliaba en varios de sus preceptos las disposiciones constitucionales.

Así sucedía porque la Constitución de 1857 no daba facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros y, a pesar de ello, el artículo 32 de la Ley establecía que sólo la Ley Federal podía modificar y restringir los derechos civiles de los extranjeros.

#### **2.2.1. Disposiciones constitucionales**

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, no se estableció como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en materia de la condición jurídica de los extranjeros. La redacción original de la fracción XVI del artículo 73 establecía que "El Congreso tiene facultad... XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

No fue sino hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934 cuando la fracción XVI del artículo 73 se modificó para incluir también la facultad del Congreso de legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

El refugiado que ingresa a nuestro país queda sujeto al tratamiento que el derecho interno mexicano establece para los extranjeros, independientemente de la nacionalidad

que posea e, incluso, cuando carezca de nacionalidad (apátrida). Lo anterior se debe al criterio que adopta nuestra Constitución de obtener por exclusión el concepto de extranjero (artículo 33), en el cual se ubica cualquier individuo que no posea la nacionalidad mexicana conforme a lo previsto por el artículo 30 del ordenamiento citado.

Al ser facultad federal legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros conforme al artículo 124 Constitucional, los Estados de la Federación no pueden expedir legislación alguna referente a la condición jurídica de los refugiados que se encuentran en territorio mexicano.

De la fracción XVI del artículo 73 constitucional también podemos concluir que el Ejecutivo Federal sólo tiene facultades, con respecto a los refugiados, para reglamentar la legislación expedida por el Congreso Federal (fracción I del artículo 89 Constitucional). Al respecto, existen algunas otras facultades del Ejecutivo Federal con respecto a los refugiados, a saber:

a) La facultad exclusiva de expulsarlos inmediatamente y sin necesidad e juicio previo. (artículo 33 Constitucional). Resulta interesante la contraposición que hace a esta referencia el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población, que a la letra dice: "El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas". Sin embargo, no debemos olvidar el principio de la Supremacía Constitucional.<sup>81</sup>

b) La facultad de celebrar tratados internacionales que regulen el estatuto de los refugiados. Aunque no es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal ya que requiere que dichos tratados sean aprobados por el Senado. (fracción X del artículo 89 Constitucional en relación con el artículo 133 del mismo Ordenamiento).

El principio general que adopta nuestra legislación y que consiste en equipar al extranjero con los nacionales se encuentra previsto en el artículo 33 Constitucional, al establecer que éstos "tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título primero de la presente Constitución":

Por su parte, el artículo 1o. constitucional establece que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Dicho artículo nos permite concluir que las garantías se otorgan por igual a todos los individuos, sin distinción de raza, sexo, edad, condición económica e inclusive, nacionalidad.

El otorgamiento de las garantías individuales por la Ley Suprema está condicionado a un requisito de ubicación: debe estar ubicada la persona dentro de la jurisdicción espacial de nuestro país.

El artículo 1o. constitucional establece otro principio en materia de extranjeros: únicamente la Constitución puede limitarles el goce de las garantías individuales, por lo que, cualquier legislación del orden federal que pretenda restringir dichas garantías, la disposición restrictiva tendrá el vicio de inconstitucionalidad<sup>82</sup>.

En virtud de lo anterior, una persona que huyendo de su país de origen desee ingresar a nuestro país en calidad de asilado político o de refugiado (calidades migratorias previstas por la Ley General de Población), goza de la garantía de petición consagrada en el artículo 8o. Constitucional y, por lo tanto, la autoridad tiene la

obligación de contestar dicha petición mediante un acuerdo escrito que debe hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término.

Algunos autores<sup>83</sup> consideran que el artículo 15 Constitucional consagra el asilo territorial al establecer que "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

La referencia a los esclavos se explica en virtud de que dicho precepto ya figuraba en la Constitución de 1857.

En el contexto internacional son muy pocas las Constituciones que consagran expresamente el derecho de asilo. Existen algunos países que su Constitución se refiere al asilo, ofreciéndolo ya sea a todos o bien a ciertas categorías de refugiados<sup>84</sup>.

Los países de Europa Oriental trataban el problema de manera distinta, ya que limitan el asilo a "los perseguidos por defender los derechos de los trabajadores o por su actividad científica, o por la lucha por la liberación nacional", como lo señalaba la Constitución de la entonces U.R.S.S. (artículo 129). La Constitución de Albania agrega a este concepto "las actividades en favor de la democracia" y la de la República Popular de China, "por defender una causa justa". Todas ellas se reservan implícitamente la calificación de las circunstancias en que se encuentra la persona que solicita el asilo.

A continuación analizaremos las restricciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al goce de algunas garantías individuales por parte de los extranjeros y que, por tanto, pueden ser aplicables a los refugiados.

#### A. Restricciones en materia política

El segundo párrafo del artículo 33 Constitucional establece que "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

Consideremos que esta prohibición es razonable en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan sobre el destino político del país. Por otra parte, es congruente con el Derecho Internacional de protección a los refugiados, ya que el punto I del artículo 7o. de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece para estos casos la obligación del Estado Contratante de otorgar a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

En cuanto al derecho de petición, el artículo 8o. de la Constitución dispone que los "funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República...".

Como vemos congruente con la limitación establecida en el artículo 33 de la Ley Suprema: el derecho de petición en materia política está reservado a los ciudadanos.

No debe confundirse, como bien anota el maestro Juventino V. Castro, lo dispuesto en la fracción V del artículo 35 Constitucional cuando señala como prerrogativa del ciudadano la de "ejercer en toda clase de negocios el derecho de

petición", ya que el concepto general es el contenido en el artículo 8o. citado, por lo que aunque el derecho de petición es una prerrogativa del ciudadano, no está negado a los nacionales ni a los extranjeros salvo en lo referente a los derechos políticos, que sólo corresponden a los ciudadanos<sup>85</sup>.

Por último, el artículo 9o. de la Constitución establece que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...".

Conforme a este precepto, los refugiados gozan de la garantía de asociación o reunión, salvo para tratar asuntos políticos del país.

Las tres restricciones a las garantías individuales a las que no hemos referido en este inciso están englobadas en la restricción general que en materia política enuncia el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional y responden al hecho de que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales.

#### **B. Restricciones a la garantía de audiencia**

El artículo 33 Constitucional, al mencionar que el Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, establece una excepción a la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 del ordenamiento citado en los siguientes términos:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La facultad de expulsión fue objeto de fuertes controversias durante su debate en el Congreso Constituyente de 1916. En el dictamen original que se sometió a la comisión correspondiente, se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el derecho de amparo contra la decisión del Poder Ejecutivo.

El debate duró cinco días hasta que su texto actual se aprobó por 93 votos contra 57, tras haber considerado la Comisión que sería sumamente peligroso otorgarle al extranjero el recurso de amparo, ya que con ello se corría el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia impidiera al Poder Ejecutivo expulsar a ciertos extranjeros que pudieran provocar serios problemas al gobierno mexicano.

Actualmente, existe Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el Presidente de la República tiene facultad exclusiva de hacer abandonar el país a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no procediendo contra el ejercicio de dicha facultad la suspensión del acto reclamado.

El hecho de que se limite la garantía de audiencia en este caso no significa, en opinión de algún miembro del Poder Judicial, que la expulsión pueda ser efectuada en forma arbitraria, por lo que afirma que, si no existen pruebas de las que se desprenda que es inconveniente la permanencia de tal persona en el país, el Presidente de la República no puede decretar su expulsión aplicando el artículo 33 Constitucional<sup>86</sup>.

Nosotros coincidimos con el maestro Juventino V. Castro cuando opina al respecto que en derecho mexicano "el extranjero no puede reclamar la garantía de audiencia para que se le escuche en defensa, así sea claro que el propio extranjero no lesiona al país por el hecho de permanecer en él"<sup>87</sup>.

No obstante lo anterior, podría proceder el juicio de amparo en los casos en que la expulsión haya sido decretada por algún Secretario de Estado y no por el mismo Presidente de la República.

Por su parte, Hans Kelsen opina al respecto que "el Gobierno puede expulsar a los extranjeros en cualquier momento y por cualquier razón", aunque admite que "este poder puede estar limitado por tratados especiales"<sup>88</sup>.

Algunos otros internacionalistas coinciden en que el derecho de expulsión debe obedecer a motivos objetivamente válidos y no ser arbitraria. Alfred Verdross señala que "el Derecho Internacional prohíbe a los Estados a disponer y llevar a cabo a su arbitrio la expulsión de extranjeros..." "Por consiguiente, la expulsión de un extranjero sólo es lícita en Derecho Internacional si hay motivos suficientes para ella", para posteriormente establecer que "Los motivos de expulsión admitidos por la práctica internacional pueden reducirse a las categorías siguientes:

"1) Peligro para la seguridad y el orden del Estado de residencia (por ejemplo, mediante la agitación política, enfermedades infecciosas o actividades inmorales)

"2) Ofensa inferida al Estado de residencia.

"3) Amenaza u ofensa a otros Estados.

"4) Delitos cometidos dentro o fuera del país.

"5) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia (por ejemplo, mendicidad, vagabundeo, o incluso simple falta de medios).

"6) Residencia en el país sin autorización"<sup>89</sup>.

A pesar de ello, conforme a la doctrina internacional no es violatorio del Derecho Internacional privar al extranjero de la garantía de audiencia antes de su expulsión, a menos de que exista algún tratado internacional suscrito por el Estado respectivo que limite esa facultad de expulsión.

Como señalamos en su momento, el gobierno mexicano formuló una reserva al artículo 6o. de la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros firmada en La Habana en 1928, en el sentido de que el derecho de expulsión de extranjeros será ejercido en México en la forma y con la extensión establecidas en su Ley Constitucional.

Una reserva similar estableció el gobierno mexicano al suscribir el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la posibilidad de que el extranjero someta su caso ante las autoridades competentes. Por otra parte, no se formuló reserva alguna al artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1967 que también establece algunas restricciones a la facultad de expulsión de extranjeros y que, por lo tanto, contradice lo previsto por el artículo 33 Constitucional.

Como ya señalamos, la única disposición constitucional que de alguna forma limita el ejercicio de la facultad de expulsión es el artículo 15, al establecer que "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de y aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos..."

En esta última disposición es clara la voluntad del legislador constituyente de evitar la expulsión de reos políticos y de delincuentes del orden común que sean esclavos en su Estado de origen, aunque la efectividad de esta prohibición es muy limitada tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 33.

### C. Restricciones a la garantía de libertad de tránsito

El artículo 11 Constitucional establece que:

"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Los extranjeros, incluyendo a los refugiados, pueden sufrir limitaciones a su libertad de tránsito que gozan al amparo del precepto citado, debido al uso de las facultades que corresponden a la autoridad administrativa conforme a la Ley General de Población. Asimismo, existe la posibilidad de que, mediante alguna ley sobre extranjeros perniciosos que se llegase a expedir, pueda limitarse la garantía referida, ya que la Constitución prevé que tal ordenamiento, de existir, pueda restringir dicha libertad.

Al respecto la Ley General de Población establece:

"Art. 3.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o, en su caso, promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

VI.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio..."

"Art. 34.- La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a las que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica."

El Reglamento de la Ley General de Población es más específico en materia de refugiados:

Art. 89.- III.- "Otorgada la autorización por el Servicio Central, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará determinado en la misma autorización."

La legislación mexicana contraviene al artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, que establece:

"Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho a escoger el lugar de residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general."

Sin embargo, consideramos que la posición del Gobierno de México al no adoptar esta Convención, en este capítulo específico, es muy particular, toda vez que los

refugiados que entran a nuestro país no tienen ningún sustento económico, más que el que les pueden otorgar las autoridades mexicanas. El tenerlos concentrados en campos para refugiados le permite, a las autoridades, no sólo protegerlos de las posibles agresiones de su Estado de origen sino además, proveerlos de satisfactores básicos para su manutención. Sobre todo si tenemos en cuenta la situación económica por la que atraviesa nuestro país y las pocas posibilidades de desarrollo que tendrían si se les dejara a su suerte.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 22, también establece que el derecho de circulación y de residencia pueden ser restringidos, pero siempre que esto suceda a través de leyes y con el propósito de prevenir infracciones penales o proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral, la salud pública y los derechos y libertades de los demás (Art. 22 inciso3).

Si bien señalamos en capítulos anteriores que los refugiados, en ocasiones, han sido reubicados por las autoridades mexicanas en cuanto a su libertad de viajar por el territorio y mudar residencia, consideramos que éstas se deben principalmente a que los movimientos en cuestión fueron ocasionados no sólo por razones de seguridad nacional sino también por la seguridad de los propios refugiados.

#### **D. Restricciones a la garantía de libertad de ocupación**

La garantía de libertad de ocupación está consagrada por el artículo 5o. Constitucional al señalar que:

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

A continuación enumeramos cuales son las limitaciones a la garantía de libertad de ocupación que la Constitución Federal establece a los extranjeros:

a) La segunda parte del primer párrafo del artículo 32 constitucional señala que: "...En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública..."

Esta limitación es congruente con la fracción II del artículo 31 de la Constitución que establece como obligación de los mexicanos recibir instrucción militar que los mantenga diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

Por otra parte, nada impide que en tiempo de guerra los extranjeros sirvan en el ejército o en la policía para apoyar a los mexicanos en su defensa contra el enemigo.

b) En ese mismo artículo encontramos otras restricciones a la garantía de libertad de ocupación al establecer que:

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano..."

"Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para

desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República".

Algunas de las limitaciones previstas se explican por razones de protección a la seguridad nacional, otras más, como la relativa a las concesiones y empleos, cargo o comisiones del Gobierno, no se trata propiamente de una limitación sino de una preferencia que gozan los mexicanos para el desempeño de los mismos.

Por su parte, el artículo 17 de la Convención sobre Estatuto de los Refugiados de 1951, establece, en cuanto al empleo remunerado, que al refugiado deberá de dársele el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros. El mismo artículo señala más adelante que, en todo caso, las medidas restrictivas respecto al empleo de los extranjeros impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que tengan cumplidos 3 años de residencia en el país o que su cónyuge o sus hijos posean la nacionalidad del país de residencia.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, establece en su artículo 19 que el Estado Contratante considerará a los refugiados que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

En el caso de la legislación mexicana aplicable a los refugiados, el artículo 89, fracción V, inciso a, del Reglamento a la Ley General de Población, señala que la Secretaría de Gobernación determinará las actividades a las que pueda dedicarse el

refugiado y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

Es importante señalar que la condición real de los refugiados en México es que son personas sin recursos, la mayoría de las veces sin educación elemental, agricultores o personas sin oficio, a los que la COMAR, con auxilio del ACNUR, enseña a trabajar, dentro de los campamentos en que se encuentran viviendo y que, la aspiración de las autoridades mexicanas a corto plazo, es que sean comunidades autosuficientes.

#### E. Restricciones a la garantía de propiedad

El primer párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional establece que:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Esta disposición prohíbe a los refugiados adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las

playas. Dicha prohibición es absoluta, por lo que no existe forma alguna dentro de las leyes mexicanas de que dichos individuos adquieran el dominio directo en esa franja.

Si tomamos en cuenta que la línea divisoria del norte tiene una extensión de 2,727 kilómetros y al sureste 1,070; la costa del Golfo mide 2,809 kilómetros y la del Océano Pacífico mide 7.446 kilómetros, de los cuales corresponden 3,428 a la extensa península de Baja California, podemos observar la enorme proporción del territorio nacional en el que los refugiados no pueden adquirir el dominio directo. De 1,969,269 kilómetros cuadrados de superficie, aproximadamente 895,000 kilómetros forman parte de la llamada "franja prohibida", esto es, 45.32% del territorio nacional.

Existen opiniones, como la del maestro José Luis Siqueiros, quien considera que "Estas prohibiciones, justificadas plenamente en su época y corolario de amargas experiencias históricas, resultan un tanto anacrónicas en la actualidad. Sería conveniente analizar, a la luz de las realidades actuales y despojados de nacionalismos dogmáticos, la procedencia de una nueva reglamentación en el régimen jurídico de las zonas prohibidas<sup>90</sup>.

La fracción I del artículo 27 constitucional establece por otra parte, una condición para que los extranjeros puedan adquirir el dominio de tierras y aguas y concesiones de explotación de minas y aguas fuera de la zona prohibida, que consiste en convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de falta al Convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

La obligación que impone la Constitución a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a bienes o concesiones que adquieran es conocida en el Derecho Internacional como "Cláusula Calvo".

El "derecho de protección diplomática" surgió como práctica en Derecho Internacional durante el fenómeno de expansión económica financiera de los grandes países europeos durante el siglo XIX, derivado del principio que consagraron las potencias en el sentido de que un daño causado a uno de sus nacionales, en su persona o patrimonio, es una injuria que igualmente afectaba el prestigio de la potencia de la cual era nacional y, por ello, debe repararse: La protección diplomática, por lo tanto, se funda en el principio de que los Estados están facultados para exigir de conformidad con el Derecho Internacional, determinado comportamiento en favor de sus nacionales por parte de otros Estados y se ejercita con una triple finalidad:

- a) prevenir la violación de normas internacionales relativas a extranjeros;
- b) obtener que cese una actividad de carácter ilícito,
- c) obtener una reparación.

La protección diplomática pronto fue utilizada en forma abusiva ya que los extranjeros residentes de países de menor desarrollo, en lugar de presentar sus reclamaciones en base a las leyes y en los tribunales locales, utilizaban la vía diplomática, negándose a sujetarse a las disposiciones internas. Para limitar las constantes y molestas representaciones de los agentes diplomáticos, surgieron algunos mecanismos jurídicos, entre los cuales se encuentran las fórmulas que se derivaron de la doctrina del argentino Carlos Calvo.

Calvo se pronunció en favor del principio de igualdad de los Estados, el cual, consideraba, impide que se realicen intervenciones utilizándose como pretexto aparentes daños a los intereses privados, reclamaciones y demandas por indemnizaciones pecuniarias en beneficio de los nacionales del Estado que realiza la intervención.

Por otra parte, el jurista argentino señaló que los extranjeros no tienen porque reclamar mayores derechos ni beneficios que aquellos que la legislación interna del país donde radican concede a los propios nacionales, debiendo conformarse con los remedios previstos en la legislación local. En su opinión, sólo se justifica una interposición diplomática cuando el extranjero, después de agotar los remedios locales, sufre una denegación de justicia<sup>91</sup>.

En los últimos años se ha notado una ausencia de la cláusula Calvo en los foros internacionales. Desde que terminó la labor de las Comisiones Mexicanas de Reclamaciones, en los treinta, no ha vuelto a presentarse discusión alguna en cuanto al alcance y validez de dicha cláusula<sup>92</sup>.

Al respecto, la Ley General de Población establece en su artículo 66 que:

"Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables

El extranjero transmigrante, por su propia característica migratoria, en ningún caso estará facultado para adquirir los bienes a que se refiere este mismo precepto legal".

El artículo 67 de la ley prevee las obligaciones de las autoridades en la materia:

"Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante los asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el Reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación: En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas."

El Reglamento de la Ley General de Población establece en su artículo 126:

"Las autoridades y fedatarios que se enuncian en los artículos 124 y 125, están obligados a solicitar a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que además de acreditar su legal estancia en el país, comprueben que su calidad y característica migratoria les permite realizar el acto o contrato que se pretende llevar a cabo, sólo en los siguientes casos:

1.- En los supuestos establecidos en el artículo 66 de la Ley, caso en que deberá acreditar no tener la característica de transmigrante; y..."

El mismo Reglamento establece en su artículo 130 que:

"Los actos que se efectúen en contravención a los artículos 66 y 69 de la Ley y las disposiciones de este ordenamiento que los reglamentan, estarán sujetos a las sanciones previstas en las leyes aplicables."

En el caso de los refugiados, como señalábamos en párrafos anteriores, debemos de tomar en cuenta que tienen una condición económica muy baja, sin embargo, la ley no los excluye de poder adquirir bienes inmuebles, de acuerdo a las limitaciones que fija el artículo 27 constitucional. Consideramos que sería importante que el Reglamento de la Ley General de Población fuera más específico, sobre todo, considerando que la condición del refugiado es transitoria en un país y que el fin último del refugio es la repatriación en condiciones de seguridad para los que retornan.

## **2.2.2. La Legislación secundaria en materia de refugiados**

### **2.2.2.1. Ley de Nacionalidad<sup>93</sup>.**

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 fue el primer cuerpo especial de leyes referentes a la condición jurídica de los extranjeros, en la cual se establecían los derechos y obligaciones de aquellos.

En 1934 fue expedida la Ley de Nacionalidad y Naturalización<sup>94</sup> que derogó a la Ley de Extranjería y Naturalización e incorporó varios de los preceptos que en materia de extranjeros contenía esta última.

El 21 de junio de 1993 fue publicada una nueva Ley de Nacionalidad, sensiblemente más reducida que las anteriores y que establece, en primer término, su observancia de carácter federal y, como responsable directo de su ejecución al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En su artículo 2, fracción IV define al extranjero como aquel que no tiene la calidad de mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización; por otro lado, prevee como ordenamientos jurídicos en materia de nacionalidad tanto a ella misma como las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, así como el Federal de Procedimientos Civiles, e incluso,

determina que estos últimos se aplicarán supletoriamente en todo lo que no esté previsto por ella.

Los artículos del 6° al 13° se refieren a la nacionalidad, mientras que los que van del 14° al 21° regulan la naturalización. Resulta interesante resaltar el artículo 15 que marca como suficiente que el extranjero desee naturalizarse y acredite una residencia en el país mayor de dos años inmediatamente anteriores a su solicitud, cuando tenga hijos mexicanos por nacimiento; sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial, que beneficien a la Nación.

En el caso de los primeros dos supuestos, resultaría fácil deducir que un refugiado puede naturalizarse como mexicano en forma sencilla; sin embargo, el inciso h) de la fracción V del artículo 89 estipula que "La estancia en el país bajo la condición de refugiado, no creará derechos de residencia".

Esto no quiere decir que para el refugiado sea imposible llegar a ser mexicano. El artículo 59 de la Ley General de Población determina:

"No se cambiará calidad ni característica migratoria en el caso comprendido en la fracción II del artículo 42 (transmigrante). En los demás queda a juicio de la Secretaría de Gobernación hacerlo cuando se llenen los requisitos que esta Ley fija para la nueva calidad o característica migratoria que se pretende adquirir".

El espíritu del legislador, en este caso, podría ser el carácter mismo de la figura del refugio, considerando que la aceptación de refugiados en un país se hace en forma temporal y que, como ya se comentó anteriormente, la manera idónea de terminar con el estado de refugio en un país es mediante la repatriación de los refugiados a su país de origen; razón por la cual el Reglamento de la Ley General de Población es terminante al declarar que la estancia del refugiado en el país no crea derechos de residencia.

#### **2.2.2.2. Ley General de Población**

El objeto de la Ley General de Población, como lo marca su artículo 1º, es "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con en fin de que participe justa y equitativamente de los beneficios de desarrollo económica y social".

Es el Ejecutivo Federal el que, a través de la Secretaría de Gobernación, quien dictará, promoverá y coordinará las medidas para resolver los problemas demográficos; así, es la Secretaría de Gobernación que promoverá ante las otras dependencias del Sector Público las medidas necesarias para que sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue necesarias para lograr su mejor asimilación al medio nacional y su adecuada distribución.

La propia Ley de Población regula la entrada y salida de extranjeros a nuestro país y los califica como inmigrantes, que son los extranjeros que se internan legalmente en el

país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (es decir, que adquiere derechos de residencia definitiva en el país) y, no inmigrantes, que son aquellos a los que la Secretaría de Gobernación les permite internarse en el país de forma temporal.

Es dentro de la categoría de no inmigrante que se encuentra la figura del refugiado, que tiene como características:

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

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado."<sup>95</sup>

Como vemos, esta definición es más amplia que la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, a la que nos referimos anteriormente, ya que considera como elementos de las causas del refugio a la violencia generalizada, los conflictos internos, etc., que no contempla el instrumento internacional anotado. Además, agrega una serie de

derechos y obligaciones, tanto para el refugiado como para la autoridad, por lo que consideramos prudente desglosarla.

1. "Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país".- Esta parte de la definición que otorga nuestra legislación al refugiado determina en primer término el bien jurídico tutelado, es decir, la vida, la seguridad o la libertad del individuo.

2. "No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior (Asilado Político)".- La definición delimita la diferencia entre refugiado y asilado, definiendo en la fracción V del propio artículo al asilado como aquel que por persecuciones políticas es recibido para proteger su libertad y su vida. Como vemos, en el caso del asilo, el bien jurídico tutelado es la libertad o la vida

3. "La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario".- Considerando que es un extranjero no inmigrante, la estancia del refugiado en el país es de carácter temporal, sin embargo, no se puede prever el tiempo de su estancia en nuestro país, pues, a pesar de que el gobierno mexicano desearía la repatriación voluntaria de todos los refugiados que alberga, como ya lo comentamos anteriormente, esta repatriación no se puede dar hasta que el país de origen les otorgue todas las seguridades de que regresaran a él sin que se vean expuestos

a ningún tipo de represión o discriminación y que las causas que los obligaron a salir del país han desaparecido. El Reglamento de la Ley General de Población prevee en el inciso f de la fracción V del artículo 89, que los permisos de estancia se otorgan por un año y que si tuviesen que exceder de este término, podrán prorrogarse cada año.

4. -"Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país".- El refugiado, como cualquier extranjero, se ve sujeto a las leyes nacionales y su calidad no lo exime de su exacta observancia.

5. "Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría".- Previendo que saliera del país para mejor suerte en otro, cuando los motivos de su estancia en el nuestro son especiales.

6. "El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas". Esta obligación hacia la autoridad, garantiza el principio de no devolución ante las autoridades, con excepción del Ejecutivo Federal, si hacemos referencia al artículo 33 que ya hemos revisado. Sin embargo, creemos que es muy difícil que el Presidente de la República se viera en la necesidad de hacer uso de la facultad de expulsar a un refugiado, considerando que nuestro país lo acoge para salvaguardar su vida, libertad y seguridad.

7. "La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado".- Este último párrafo se fundamenta en la práctica propia del refugio en nuestro país, considerando que los refugiados guatemaltecos se internaron en nuestra frontera en forma ilegal; el propio texto indica que es el sentido humanitario es el que lleva a eximir de esta obligación al refugiado.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población sujeta tanto a los refugiados, como a las autoridades a una serie de reglas:

- Los extranjeros que lleguen al territorio nacional huyendo de su país de origen por las causas que ya hemos analizado, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.

- Autorizada su calidad migratoria, la autoridad tomará las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y vigilará su traslado al lugar donde deberá de residir, el cual estará determinado en la misma autorización.

-No se admitirá como refugiado al extranjero que proceda de país distinto del que aquel en el que su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas, salvo que se

demuestre que no fue aceptado en el país del que provenga o que en aquel sigue expuesto al peligro que lo obligó a huir de su país de origen.

- La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias así lo ameriten.

- Los refugiados podrán solicitar la internación de su esposa e hijos menores o incapaces, para que vivan bajo su dependencia económica, a quienes se les podrá otorgar la misma característica migratoria. También podrá ser otorgada a los padres del refugiado cuando así se estime conveniente.

- El refugiado no podrá ausentarse del país a menos que la Secretaría de Gobernación le haya concedido permiso para ello; sin embargo, si permanecen fuera del país más del tiempo autorizado por ésta, perderán sus derechos migratorios.

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

- La Secretaría podrá dispensar al refugiado, la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país.

- Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuvieren que exceder éste, podrán prorrogarse anualmente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los 30 días anteriores al vencimiento del mismo. Esta revalidación será concedida su aún subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

- El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría.

- La estancia en el país bajo la condición de refugiado no creará derechos de residencia.

- Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcan las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los 30 días siguientes, o bien, podrá acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley (la Secretaría de Gobernación podrá, cuando se llenen los requisitos que le Ley fija, cambiar la calidad migratoria del refugiado).

- Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en el territorio nacional en un período máximo de 30 días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.

Como vemos, todas estas normas regulan los derechos y obligaciones de los refugiados, suscribiéndolos a una estancia de carácter temporal en nuestro país. La postura del gobierno mexicano es muy clara, no puede absorverlos en su comunidad considerando que sus nacionales tienen carencias muy severas y que su principal obligación está con sus nacionales. Por otro lado, los propios refugiados han demostrado su interés en regresar a su país de origen, situación que se ve demostrada con las repatriaciones que se han venido dando, especialmente en el presente año.

#### **2.2.2.3. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal<sup>96</sup>.**

Para todos los extranjeros y, por supuesto los refugiados, el Código Civil regula sus relaciones con otras personas, bajo el principio de reciprocidad internacional, en aquellos actos que no están expresamente regulados por la Ley General de Población y su Reglamento.

a) El artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal establece que:

"Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte":

b) Por su parte, las primeras 3 fracciones del artículo 13 del Código establecen que:

"La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas,

"I.- Las situaciones jurídicas válidamente creadas en las entidades de la República o en un Estado extranjero conforme a su derecho, deberán ser reconocidas,

"II.- El Estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio,

"III.- La constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se regirán por el derecho del lugar de su ubicación, aunque sus titulares sean extranjeros,"

Este artículo, al igual que el anterior, tratan acerca del conflicto de normas, que es materia del Derecho Internacional Privado. Para nuestro estudio resulta importante señalar que conforme a ésta disposición, cualquier asunto relacionado con el estado y capacidad de los refugiados se deberá regir por el derecho mexicano, en virtud de que es en dicho país donde se encuentra su domicilio para dichos efectos<sup>97</sup>.

## Conclusiones

1.- La existencia de normas especiales para los refugiados, a través de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo así como de otros instrumentos internacionales, como parte fundamental de los Derechos Humanos no excluye la aplicación a estas personas de los principios y normas referentes a los derechos humanos en general, a su promoción, garantía y protección.

2. Para el Derecho Internacional refugio y asilo son conceptos distintos. Aunque hay algunos conceptos consagrados en instrumentos internacionales que son comunes tanto al asilo como al refugio -tales como la no devolución- la regulación y los mecanismos para la protección de uno y otro son diversos.

La diferencia que marca nuestra legislación entre asilado y refugiado nos sirve de pauta para definirlos. Su evolución en nuestro sistema ha llegado a crear dos manifestaciones diferentes de un mismo género.

Es de suma importancia lograr un acuerdo universal, que no ofrezca dudas acerca del significado del término "Refugiado", ya que del reconocimiento de esa condición depende, que el Estado de refugio lo acoja y que pueda considerar su condición dentro de los estándares mínimos de vida.

3. El asilo y el refugio constituyen una prerrogativa soberana del Estado que los concede no obstante, en el caso del refugio, el Estado receptor debe de estar conciente de la necesidad extrema de salir del territorio del país de origen que tienen los refugiados. Es por eso que la Ley General de Población establece que la autoridad podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor, el extranjero al que se le otorgue la calidad

migratoria de refugiado, por su internación ilegal al país. En el caso del asilo político no sucede lo mismo, toda vez que como vimos, sus características son diferentes.

4. El principio de la no devolución es piedra angular de la protección internacional a los refugiados; nuestro país lo ha considerado así en su legislación secundaria; sin embargo, al no quedar regulada en detalle, podría entrar en conflicto con el artículo 33 Constitucional. Consideramos que la intención del legislador, al incluir la figura del refugiado en la Ley General de Población, iba dirigida a las autoridades secundarias siendo la prerrogativa inscrita en el artículo 33, facultad exclusiva del Presidente de la República, quien en todo caso, haría uso de esta facultad con extrema cautela y en casos justificados.

5. La repatriación voluntaria implica el ejercicio de un derecho fundamental del refugiado de regresar a su país de origen. Es por ello que la comunidad internacional ha puesto especial énfasis en fomentar el retorno voluntario y en asegurarle las condiciones materiales y sociales adecuadas para que éste se lleve a cabo de la mejor manera. Independientemente de lo anterior, es obvio que el país receptor tiene el mayor de los intereses en que la repatriación sea una realidad, toda vez que también desea volver a la normalidad y sobre todo, dedicarse a atender a sus nacionales.

6. El asilo en América Latina es una institución. Sin embargo, la existencia de cuatro convenios sobre la materia, que vinculan a distintos países americanos nos indica que esta institución aun carece de aceptación uniforme en nuestro Continente, a pesar de ser una institución regionalmente aceptada y respetada, pero sobre todo, aplicada, incluso por países que no son parte de ellos. La principal objeción por la cual los juristas norteamericanos y europeos no consideran al asilo como figura del Derecho Internacional es que, para ellos, en los "Estados democráticos" no es posible sustraer de la justicia a

criminales comunes, incluyendo a ofensores políticos, debido a que existe un sistema jurídico de defensa al que cualquiera puede acudir.

7. Las convenciones interamericanas sobre asilo que se han celebrado a la fecha diseñadas para lo que podemos denominar como el asilo tradicional son insuficientes para resolver el problema de los refugiados. No obstante ello, los instrumentos interamericanos en materia de asilo ha servido de orientación al comportamiento de los Estados en torno al refugio.

8. El régimen de protección de los refugiados se justifica toda vez que, a diferencia de un simple extranjero, no pueden retornar a su país de origen por causas ajenas a su voluntad, lo que hace necesario que la comunidad internacional les conceda ciertos derechos muy específicos y de extraordinaria importancia para ellos, como son el de la no devolución y el no rechazó en la frontera.

9. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados, al concentrar en un sólo documento los distintos derechos otorgados a los refugiados en diversos acuerdos internacionales suscritos con anterioridad, constituyen una verdadera Carta Magna en materia de refugiados. Sin embargo, es importante resaltar que su carácter es utópico, incluso para aquellos países que se han adherido a estos instrumentos; por ejemplo, Estados Unidos padece ahora de la migración indiscriminada y no puede asegurar a los refugiados que se encuentran en su país las condiciones mínimas que la Convención o el Protocolo sostienen.

10. El problema de los refugiados en el mundo no es meramente jurídico. Lamentablemente, las violaciones a los derechos de los refugiados se darán exista o no un esquema jurídico adecuado de protección ya que, en muchos de los casos, obedecen a

cuestiones de carácter político, económico, social y hasta cultural de los Estados; sin embargo, una legislación uniforme en la materia, permitirá a los refugiados tener una expectativa de vida más digna.

11. Para lograr reducir la carga que pesa sobre los Estados altamente receptores de refugiados, es necesario que el principio de cooperación internacional se fortalezca entre los Estados y entre éstos y los organismos internacionales.

12. La comunidad internacional debe poner especial énfasis en reafirmar el combate a las causas que motivaron a los refugiados a abandonar su país de origen -en un marco de pleno respeto a la soberanía y libre autodeterminación de dichos Estados- creando así un ambiente propicio para poder llevar a cabo su repatriación voluntaria, situación que implica el ejercicio del derecho fundamental del refugiado de regresar a su país y representa la forma ideal de poner fin a dicho fenómeno migratorio.

13. Las medidas que ha tomado el gobierno de México, dentro del proceso de paz en Centroamérica así como dentro de su proceso de desarrollo, son adecuadas considerando que la paz y el desarrollo en la región llevarán a los países del Istmo a una mejor calidad de vida de sus habitantes, lo que se traducirá en sistemas cada vez más democráticos, logrando así la repatriación de los refugiados que se asientan en el territorio nacional.

14. México tiene una larga tradición de asilo, pero no estaba preparado para recibir un flujo masivo de refugiados y menos en un momento en que afrontaba una crisis económica sin precedentes. Sin embargo, la política oficial de México hacia los mismos ha ido mejorando gradualmente. Prueba de ello ha sido la reforma de que fue objeto la Ley General de Población y su Reglamento que, a pesar de ser un gran avance, podrían

ser perfeccionadas, estableciendo de una forma más certera los derechos y obligaciones de los refugiados, de tal manera que no quedara duda de sus limitaciones y prevendas y que las autoridades de la Secretaría de Gobernación no tuvieran un margen tan amplio de acción sobre ellos. Por otro lado, la nueva Ley General de Población no prevee un capítulo especial sobre los derechos y deberes de los extranjeros. Consideramos, que esta reforma a la Ley sería idónea para compilar la situación jurídica de los extranjeros, permitiendo así aglutinar sus derechos y obligaciones en una forma más certera y ágil, que les permita tener un mayor conocimiento de su situación jurídica en el país.

15. Es necesario instruir al personal migratorio ubicado en las fronteras del país acerca del modo de proceder en el caso de una afluencia de refugiados, para evitar de esa forma la adopción de medidas al margen de la Ley que pudieran poner en peligro la vida o la libertad de las personas que busquen refugio en territorio mexicano, así como la respetabilidad de nuestro país ante la comunidad internacional.

## NOTAS

- <sup>1</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, p. 2173-2177.
- <sup>2</sup>Ibidem. p. 1397.
- <sup>3</sup>O'Dogherthy, Laura. Algunos Documentos Relativos al Asilo y Refugio en México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1985, p. 1.
- <sup>4</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 243-244.
- <sup>5</sup>Vargas Carreño, Edmundo. *El Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1984, p. 304.
- <sup>6</sup>Carrillo Flores, Antonio. "El Asilo Político en el Derecho Mexicano", SEDEPAC, México 1989.
- <sup>7</sup>Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 1992, artículo 42, fracción V.
- <sup>8</sup>Norma establecida al ser creado el ACNUR.
- <sup>9</sup>Enciclopedia de Relaciones Internacionales, Fonco de Cultura Económica, México, 1976, p. 938-939.
- <sup>10</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 2731-2733.
- <sup>11</sup>Galindo Pohl, Reynaldo. "Refugio y Asilo en la Teoría y la Práctica Política y Jurídica" *Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, p. 151.
- <sup>12</sup>Burgenhal, Thomas. *El Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana*. Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990. Anexo: Convención Americana sobre Derechos Humanos, p. 641.
- <sup>13</sup>United Nations, Center for Human Rights. "United Nations Action in the Field of Human Rights", T. XL, New York, 1988 p. 255.
- <sup>14</sup>Artículo 10, párrafo segundo, de la *Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos del problema de los Refugiados en África*, Addis Abeba, 1969.
- <sup>15</sup>Vargas Carreño, Edmundo. "Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la situación Centroamericana". *Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, Op Cit., 303-309.
- <sup>16</sup>Vid. en la Conclusión 22 (XXXII), 1981. Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala. Comité Ejecutivo del ACNUR.
- <sup>17</sup>Galindo Pohl, Reynaldo, Op. Cit., p. 166.
- <sup>18</sup>Es así que algunos tratadistas proponen que el reconocimiento de la condición de refugiados corra a cargo del Estado de primer ingreso y luego, para la concesión de asilo vendría el entendimiento y la equitativa repartición de las cargas entre varios Estados. Vid. García Bauer, Carlos, Op. Cit., pp. 167-190. Y Galindo Pohl, Reynaldo, Op. Cit., pp 166-167.
- <sup>19</sup>Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2790 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971.
- <sup>20</sup>La Asamblea General ha adoptado al respecto, las siguientes resoluciones: 538 (VI) del 2 de febrero de 1952; 728 (VIII) del 23 de octubre de 1953; 1116 (XII) del 26 de noviembre de 1957; 1285 (XIII) del 5 de diciembre de 1958; 1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959; 1499 (XV) del 5 de diciembre de 1960; 1502 (XV) del 5 de diciembre de 1960; 1959 (XVIII) del 12 de diciembre de 1963; 2197 (XXI) del 16 de diciembre de 1966; 2294 (XXII) del 11 de diciembre de 1967; 2790 (XXVI) del 6 de diciembre de 1971; 3271 (XXIX) del 10 de diciembre de 1974; 31/35 del 30 de noviembre de 1976; 33/26 del 29 de noviembre de 1978; 35/41 del 25 de noviembre de 1980; entre otras.
- <sup>21</sup>Santistevan, Jorge, Op. Cit., p. 76.
- <sup>22</sup>Es la Convención Africana sobre "Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados de África" aprobada por los integrantes de la Organización para la Unidad Africana de Addis Abeba, en 1969, el instrumento que regula en forma metódica y general el problema de la repatriación voluntaria a gran escala.
- <sup>23</sup>Santistevan, Jorge, Op. Cit. p. 78.
- <sup>24</sup>Aga Kahan, Sadruddin, Op. Cit. p. 326.
- <sup>25</sup>Como es el caso de México.
- <sup>26</sup>En este caso se encuentran Mozambique, Madagascar y Mónaco.
- <sup>27</sup>Estados Unidos de América y Swazilandia.
- <sup>28</sup>Madagascar y Mónaco.
- <sup>29</sup>En este supuesto se encuentran Brasil, Italia, Malta, Paraguay y Turquía.
- <sup>30</sup>Franco Leonardo. "La Protección y Asistencia a los Refugiados en los Conflictos Centroamericanos", ponencia presentada en el II Seminario Interamericana sobre Seguridad del Estado, Derecho Humanitario y Derechos Humanos en Centroamérica, publicada por CICR-IIDH, San José, Costa Rica, 1965, p. 140.
- <sup>31</sup>Vid., Resoluciones 3321 (XXIX) y 3497 (XXX) de la Asamblea General de la ONU y el informe del Secretario General A/10139 de 1975.
- <sup>32</sup>Convención de la OUA sobre Refugiados en África del 10 de septiembre de 1969.
- <sup>33</sup>Galindo Pohl, Reynaldo, Op. Cit., p. 158.

<sup>34</sup>El Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 se encuentra en vigor entre Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

<sup>35</sup>La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954 ha sido ratificada por Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá, Paraguay, México (ratificada en 1981), Uruguay y Venezuela. Firmada además por Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

<sup>36</sup>El Pacto de San José de Costa Rica ha sido ratificado por Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México (ratificada en 1981), Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Ha sido formado por Argentina, Chile, Estados Unidos de América y Paraguay. Estado de Ratificaciones/adhesiones publicado en las *Memorias del Coloquio de Cartagena de Indias*, op. cit. p. 360.

<sup>37</sup>GROS ESPIEL, Héctor, "El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p.61

<sup>38</sup>Idem, p.62

<sup>39</sup>SEPULVEDA, César, "México Ante el Asilo..." op. cit. p.25.

<sup>40</sup>MAEKELT, Tatiana B., "Instrumentos Regionales en Materia de Asilo, Asilo Territorial y Extradición. La cuestión de los refugiados ante las posibilidades de una nueva codificación interamericana" *Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, op. cit., p.154.

<sup>41</sup>Idem, p.161.

<sup>42</sup>GROS ESPIEL, Héctor, "El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial..." op. cit. p.63.

<sup>43</sup>Idem, p.64.

<sup>44</sup>Idem, p. 65.

<sup>45</sup>VARGAS CARREÑO, Edmundo, "Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana", op. cit. p.307.

<sup>46</sup>El Gobierno de México, al depositar su documento de ratificación de la Convención de Caracas de 1954, el 24 de marzo de 1981, hizo reserva expresa del citado artículo 10 porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los EUM.

<sup>47</sup>GALINDO POHL, Reynaldo, op. cit. p.162.

<sup>48</sup>Existen disposiciones específicas en las Constituciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Venezuela que reconocen el derecho de asilo territorial, declarando que no es procedente la extradición en tales casos. Tampoco autoriza la extradición de perseguidos políticos, los ordenamientos jurídicos de Brasil, México y Panamá. Estados Unidos de América, a pesar de que no es parte de las Convenciones sobre asilo, ampara a los perseguidos políticos y ha expedido leyes como *McJure Relief Act* de 1963, que viene siendo un reconocimiento tácito del asilo territorial.

<sup>49</sup>VARGAS CARREÑO, Edmundo, "Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana", op. cit. p.123.

<sup>50</sup>Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes*, Documentos Oficiales, Vol. VI, p.137.

<sup>51</sup>VARGAS CARREÑO, Edmundo, "Asilo Territorial: Nuevos Aspectos a la Luz de la Situación Centroamericana", op. cit. p. 125.

<sup>52</sup>Idem., p. 127.

<sup>53</sup>El texto íntegro del documento de trabajo, de las ponencias de expertos y de las conclusiones y recomendaciones adoptadas fueron publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, op. cit.

<sup>54</sup>El texto íntegro del documento de trabajo, de las ponencias presentadas y de las conclusiones y recomendaciones adoptadas fueron publicadas por la Universidad Nacional de Colombia *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, op. cit.

<sup>55</sup>*Quadrini*. Publicación de la delegación del ACNUR en Italia, 1991, p. 36.

<sup>56</sup>Tratado de No Extradición por delitos políticos, celebrado en 1823 entre México y Colombia. Senado de la República, *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México y Colombia*, T. I., México, 1964, p. 630.

<sup>57</sup>La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), fue creada por el gobierno mexicano mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980 y está compuesta por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. La COMAR tiene como funciones principales: la reubicación de los campamentos; el otorgamiento de asistencia médica y alimentaria, así como otros servicios indispensables; el arreglo de su calidad migratoria, y entre otras, el otorgamiento de posibilidades de trabajo productivo a los refugiados. Todo ello lo realiza la COMAR en colaboración con el ACNUR.

<sup>58</sup>Oficina de Migración-COMAR

<sup>59</sup>Parca, F., "Los Hechos y Eventos del Ejército Guatemalteco en México", UNAM, México, 1989.

<sup>60</sup>*El Financiero*, 10 de noviembre de 1988.

<sup>61</sup>CASTAÑEDA SANDOVAL, GILBERTO, *Relaciones Centro América-México: Guatemala*, CIDE, México, 1987, p. 108.

<sup>62</sup>GONZALEZ CESAR, Oscar, Coordinador General de la COMAR, en "México, Principios Generales y Medidas concretas de Protección", *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, op. cit., p. 107.

<sup>63</sup>Idem., pp.107-110.

<sup>64</sup>*Informe de COMAR*, sep. 1993.

<sup>65</sup>*El Financiero*, 26 de abril de 1989. Palabras del Subsecretario de Gobernación, Miguel Limón Rojas, al participar en la Primera Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, y *El Financiero*, 30 de mayo de 1988.

- 66ORUE Y ARREGUI, José Ramón, Manual de Derecho Internacional Privado, tercera edición, Instituto Editorial REUS, Madrid, 1952, p. 222.
- 67Otro ejemplo de dicha tendencia se encuentra en el artículo 1º de la ley suprema, la cual señala que es la Constitución quien otorga las garantías de que goza todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos.
- 68En ese sentido se pronuncian Alfred Verdross en "Derecho Internacional Público", 5a. Edición, Editorial Aguilar, Madrid, 1982, p. 342 y J. P. Niboyet en "Principios de Derecho Internacional Privado", Editora Nacional, México, 1951, p. 4, entre otros.
- 69VERDROSS, Alfred, op. cit., pp. 340-341.
- 70Como ejemplo de lo anterior, podemos citar lo que sucede con la llamada "Cláusula Calvo", en virtud de la cual, conforme al derecho interno el Estado no deberá proteger a su nacional, pero de acuerdo con el derecho internacional, el Estado estará en condiciones de proteger a su nacional mientras su renuncia no se extienda a esta última facultad.
- 71KELSEN, Hans, "Principios de Derecho Internacional Público", Librería "El Ateneo", Buenos Aires, 1965, p. 210.
- 72DIAZ MULLER, LUIS, "Manual de Derechos Humanos", Colección Manuales, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991.
- 73VERDROSS, Alfred, op. cit., pp. 343
- 74Citado en ETIENNE LLANO, Alejandro, "La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional", Editorial Trillas, México, 1987, p. 184.
- 75El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue promulgado el 30 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año y adoptado el 16 de diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y promulgado en las mismas fechas que el anterior y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.
- 76La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue abierta a firma el 22 de noviembre de 1969, no siendo promulgada en nuestro país hasta el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese mismo año. Lo mismo sucedió con la Convención sobre Asilo Territorial que fue abierta a firma el 28 de marzo de 1954, promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del mismo año.
- 77NIBOYET, J.P., op. cit., p. 134.
- 78Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928.
- 79SIERRA MANUEL J. "Derecho Internacional Público", Editorial Porrúa, S.A., México, 1955, p. 251. FENWICK, Charles G., Derecho Internacional, Bibliografía OMEBA, Buenos Aires, 1963, p. 315.
- 80SIQUEIROS, José Luis, "Panorama del Derecho Mexicano". Síntesis del Derecho Internacional Privado, Instituto del Derecho Comparado, UNAM, México, 1965, pp. 35-36.
- 81GARZON, Luis Eduardo y Soto Alejandra, "El Constitucionalismo en México", Cuadernos de Capacitación Política no. 3, Frente Juvenil Revolucionario, PRI, México 1987, pp. 27-28.
- 82Tal es el caso de la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales o Ley de Profesiones, que prohíbe a los extranjeros el ejercicio de la actividad profesional en contravención del artículo 5º constitucional.
- 83CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, "Asilo y Extradición. Derecho y Práctica en México" El Foro, órgano de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, 5a. época, número 32, octubre-diciembre, 1973, p. 29.
- 84La más categórica es la de la República Federal de Alemania de 1947 (art. 16). Existen otras como la de Costa Rica de 1949 (art. 31); la de Ecuador de 1978 (art. 17); la de España de 1978 (punto 4 del art. 13); la de Guatemala de 1965 (art. 61); la de Paraguay de 1967 (art. 122); la de Venezuela de 1961 (art. 116); la de Haití de 1946 (art. 130); el Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua de 1979 (art. 6) en relación con el art. 16 del Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses dictado en ese mismo año, entre otras.
- 85CASTRO, Juventino V., "Garantías y Amparo", Ed. Porrúa, México, 1986, p. 102
- 86En ese sentido se pronunció un Juez de Distrito en sentencia dictada el 30 de septiembre de 1948, Vid. ARELLANO GARCIA, Carlos, "Derecho Internacional Privado, 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, p. 448.
- 87CASTRO, Juventino V., op. cit., p. 229.
- 88KELSEN, Hans, op. cit., p. 215.
- 89VERDROSS, Alfred, op. cit., pp. 350-351.
- 90SIQUEIROS, José Luis, op. cit., p. 41.
- 91Vid., SEPULVEDA, César, "Derecho Internacional...", op. cit., p. 244.
- 92SEPULVEDA, César, "Derecho Internacional...", op. cit., p. 249.
- 93Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993.
- 94Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934.
- 95Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992.
- 96Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928.
- 97Conforme al artículo 29 del Código Civil, "El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, a falta de este, el lugar del centro principal de sus negocios, en ausencia de estos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encuentren".

## BIBLIOGRAFIA

AGA KHAN, Sadruddin. "Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons". Recueil des Cours, 1976, Tomo I, Tomo CXLIX de la Colección, Académie de Droit International, Printed in Leyden, Netherlands, by Leyde A.W. Sijthoff, 1977, 287-352 pp.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Privado, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, 828 pp.

Asilo y Protección internacional de refugiados en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie E. Varios, Núm. 14, México, 1982, 230 pp.

BALOGH, Elémer. "World Peace and The Refugee Problem", Recueil Des Cours, Académie de Droit International, Tomo II, Tomo LXXV de la Colección, impreso en París, Librairie du Recueil Sirey, 1949, 371-506 pp.

BARRERA GRAF, Jorge. La Regulación de las inversiones Extranjeras en México (Análisis de la Ley, del Reglamento y de las Resoluciones de la Comisión), Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, 112 pp.

CAICEDO CASTILLA, José Joaquín. "Contribución del Continente Americano al desarrollo del Derecho Internacional: Asilo". Cuarto Curso de Derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano, Secretaría General de la Organización de los estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, Julio-Agosto de 1977, 7-22 pp.

CARRILLO FLORES, Antonio. "El Asilo político". Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la universidad Iberoamericana, Número 11, Julio de 1979, 28-38 pp.

CASTRO, Juventino V.. Garantías y Amparo, quinta edición, Editorial Porrúa, S:A., México, 1986, 565 pp.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diez Años de Actividades 1971-1981, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, 1982, 214 pp.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. "Asilo y Extradición. Derecho y Práctica en México." El Foro. Organo de Barra Mexicana. Colegio de Abogados, quinta época, número 32, Octubre-Diciembre, 1973, 25-51 pp.

DA CUNHA, Guilherme. "Protección Internacional a los Refugiados en América Latina", Asilo Político y Situación del Refugiado, La Paz, 1983, 10-27 pp.

ETIENNE LLANO, Alejandro. La protección de la Persona Humana en el Derecho internacional. Los derechos humanos, Editorial Trillas, México, 1987, 271 pp.

FENWICK, Charles G.. Derecho internacional, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1963, 520 pp.

Final Report of the Special Reporteur on the Situation of Human Rights in El Salvador. organización de las Naciones unidas, enero 20 de 1983, 65 pp.

FRANCO, Leonardo. "La Protección y Asistencia a los Refugiados en los Conflictos Centroamericanos". II Seminario Interamericano sobre Seguridad del Estado, Derecho Humanitario y Derechos Humanos en Centroamérica. CICR-IIDH, San José, Costa Rica, 1985, 120-165 pp.

FRIAS S., Yolanda. "Los instrumentos de protección internacional a los refugiados y el régimen jurídico vigente en México". Cuadernos del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. Año I, Número 1, Enero-Abril de 1986, 81-90 pp.

GARZON, LUIS EDUARDO Y SOTO ALEJANDRA, "El Constitucionalismo en México", Cuadernos de Capacitación Política no. 3, Frente Juvenil Revolucionario, PRI, México 1987, 108 pp.

GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. "El Derecho de Asilo en el Sistema Jurídico internacional". Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L: Mantilla, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, 369-378 pp.

GROS ESPIELL, Héctor. Estudios sobre Derechos humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, 382 pp.

HOLBORN, Louise W.. Refugees, a Problem of Our Time, the Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972, Metuchen, 1975, 168 pp.

HUBNER GALLO, Jorge Iván. Panorama de los Derechos Humanos, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1977, 221 pp.

KELSEN, Hans. principios de Derecho Internacional Público, Librería "El Ateneo", Buenos Aires, 1965, 350 pp.

La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Memorias del Coloquio en Cartagena de Indias, 1984, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, 374 pp.

MARTINES VIADEMONTA, José Agustín Dr.. El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiado, Ediciones Botas, México, 1961, 174 pp.

NIBOYET, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, México, 1951, 249 pp.

ORTIZ AHLF, Loretta. "Los guatemaltecos: Asilados, refugiados o desplazados?" Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 11, Número 11, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, 327, 344 pp.

ORUE Y ARREGUI, José Ramón. Manual de Derecho Internacional Privado, tercera edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952, 460 pp.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, tercera edición, Editorial Harla, México, 1984, 415 pp.

Recopilación de Instrumentos Internacionales -Derechos Humanos-. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1988, 534 pp.

REALE, Egidio. "Le Droit D'Asile", Recueil Des Cours, Académie de Droit International, Tomo I, Tomo LXIII de la Colección, 20a. edición 1968, impreso por A. W. Sijthoff, Leyde, Leyden Holanda, 1938, 471-601 pp.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. "Significación de la Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de refugiado en el Derecho Comparado". Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 18, 1986-1987, 481-492 pp.

"El Problema de los refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo". Revista Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, número 18, 1986-1987, 431-480 pp.

SCHYDER, Félix. "Les Aspects Juridiques Actuels Du Problème des Réfugiés" Recueil Des Cours, Académie de Droit International, Tomo I, Tomo CXIV de la Colección, impreso por A. W. Sijthoff, Leyde, Leyden Holanda, 1965, 340-450 pp.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público, novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 721 pp.

SEPULVEDA, César. Derecho Internacional, decimoquinta edición (reimpresión), Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, 713 pp.

"México ante el Asilo. utopía y Realidad". Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la universidad Iberoamericana, Julio de 1979, 9-26 pp.

SIERRA, Manuel J. Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S. A., México, 1955, 168 pp.

SIQUEIROS, José Luis. Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho Internacional Privado, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, 186 pp.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987, 1053 pp.

Derecho Constitucional Mexicano, 19o. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, 643 pp.

Tratados y Convenios Interamericanos, Firmas, Ratificaciones y Depósitos con Notas Explicativas. Serie sobre tratados Número 9, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 1976, 787 pp.

United Nations Action in the Field of Human Rights. Centre for Human Rights, Geneva, Tomo XL, United Nations, New York, 1988, 263 pp.

URQUIDI CARRILLO, Juan Enrique. "Consideraciones Históricas en torno al Asilo ". Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Tomo II, número 13, 1981, 877-88 pp.

VAN HEUVEN GOEDHART, G.J. Dr.. "The Problem of Refugees", Recueil Des Cours, Académie de Droit International, Tomo I, Tomo LXXXII de la Colección, impreso por A. W. Sijthoff, Leyde, Leyden Holanda, 1953, 265-369 pp.

VAZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro. "Algunas reflexiones sobre la Constitución mexicana, a la luz de algunos tratados internacionales sobre derechos humanos en que México es parte". Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 11, Número 11, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, 525-553 pp.

VERDROSS, Alfred. Traducción de Antonio Truyol y Serra. Derecho Internacional Público, 5a. edición en español, Editorial Aguilar, Madrid, 1982, 690 pp.

VEIRA, Manuel Adolfo, Derecho de Asilo Diplomático (Asilo Político), Montevideo, 1961, 650 pp.

VITTA, Eduardo. "Asilo Territorial e Diritti Dell'uomo", Estudios de Derecho Internacional En Homenaje al Profesor Miaja de la Muela, Tomo I, Editorial Tecnos, Madrid, 1979, 597-602 pp.

#### **Periódicos y revistas**

El Heraldo de México. publicado por El Heraldo de México, S.A. fundador: Gabriel Alarcón Chargoy.

ARROYO, Francisco. "Propiedad Territorial, Derecho de Hijos de Refugiados", Año XXIII, Núm. 8373, México, lunes 31 de octubre de 1988, 1-A y 18-A pp.

Time International, Time Inc. Magazines. Editorial Director: Richard B. Stolley.

BRANEGAN, Jay et. al. "Refugees. Closing the Doors", Number 27, Monday, July 3, 1989, 6-8 pp.

El Financiero. Publicación editada por El Financiero S. A. de C. V., México. Director General: Rogelio Cárdenas; Coordinador de Redacción: Luis R. Botello.

"Acción Concertada en Bien de Refugiados y Repatriados: CIREFCA", jueves 1o. de junio de 1989, 76 p.

RANGEL, Lucia. "25 mil Refugiados en Chiapas Viven en la Incertidumbre", lunes 17 de octubre de 1988, 74 p.

"Las Relaciones México-Guatemala, en su Mejor Momento", lunes 7 de noviembre de 1988, 81 p.

"El Ejército Guatemalteco se Opone al Retorno de refugiados", jueves 10 de noviembre de 1988, 55 p.

"Ayuda Internacional y Cambio de Estatus Jurídico para Indocumentados de CA", lunes 24 de abril de 1989, 96 p.

"Desplazados Centroamericanos, Costo y Riesgo Político", martes 25 de abril de 1989, 87 p.

"Preven Actualizar la Legislación Sobre Refugiados en México", miércoles 26 de abril de 1989, 89 p.

"La Asistencia a los Refugiados, por Convenir al Interés Nacional", jueves 27 de abril de 1989, 78 p.

GARCIA SORDO, Mario. "Refugiados e Inmigrantes, los dos Temas Principales a Tratar Entre CSG y Cerezo", lunes 7 de noviembre de 1988, 80 p.

LOPEZ AREVALO, Fredy. "Sin Avance, la Repatriación de Guatemaltecos: AFP", lunes 27 de marzo de 1989, 64 p.

"Con Esperanza y Recelo Regresan los 300 Refugiados Guatemaltecos", miércoles 12 de abril de 1989, 74 p.

"Ratifica México su Postura en Favor del Asilo Político: MLR", martes 30 de mayo de 1989, 76 p.

"Esperan 43 mil Guatemaltecos en Chiapas, el Regreso a su Patria ", miércoles 31 de mayo de 1989, 86 p.

SANCHEZ, Jesús. "Migración Interceptó 7 mil Indocumentados en la Frontera Sur", miércoles 12 de abril de 1989, 52 p.

Refugiados, Revista Mensual de la Sección de Información Pública del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, impreso en Madrid, España.  
Director: Mohammed Benamar; Editores: Jeff Crips, Sidni Lamb.

"Canadá. Reacciones Diversas ante la Nueva Ley de Asilo", número 47-Diciembre 1988, 37-41 pp.

"América Central y México. Una Estrategia Regional", número especial-Diciembre 1988, 37-41 pp.

"América Central: Conferencia Internacional sobre Refugiados. Ciudad de Guatemala, 29 a 31 Mayo 1989", número especial-Marzo 1989, 40 pp.

### **Legislación**

"Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados", Diario Oficial de la federación, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Martes 22 de julio de 1980, 4 y 5 pp.

"Código Civil para el Distrito Federal", en Materia Común, y para Toda la República en Materia Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa, 56a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, 676 pp.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 86a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1993, 133 pp.

Derechos Humanos. Recopilación de Instrumentos Internacionales, Centro de Derechos Humanos de Ginebra, Naciones Unidas, Nueva York, 1988.

"Convención sobre el Estatuto de los Refugiados" adoptada el 28 de julio de 1951, 295-311 pp.

"Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados" adoptado por la Asamblea General de la ONU el de diciembre de 1966, 312-315 pp

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", adoptado por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1967, 321-322 pp.

"Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven", adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 1985, 323-326 pp.

"Ley de Extradición Internacional". (Leyes Orgánicas y Reglamentos Internos de las Procuradurías General de la República, y de Justicia del Distrito Federal y disposiciones complementarias). Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa, 36a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, 281-290 pp.

"Ley General de Población" y su Reglamento, Diario Oficial de la Federación del 15 de julio de 1992

"Ley de Nacionalidad", Diario Oficial de la Federación del 21 de junio de 1993.

"Ley de Nacionalidad y Naturalización". Guía del Extranjero. Internación y estancia en el país. 14a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, 145-164 pp.

"Ley de Extranjería y Naturalización de 1886". Guía del Extranjero. Internación y estancia en el país. 14a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, 172-187 pp.

**SZEKELY, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, 482 pp.**

**"Pacto de la Sociedad de Naciones", adoptada en Versalles el 28 de junio de 1919, 13-25 pp.**

**"Carta de la Organización de las Naciones unidas", firmada en San Francisco el 28 de junio de 1945, 26-57 pp.**

**"Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", firmado en San Francisco el 28 de junio de 1945, 64-79 pp.**

**"Carta de la Organización de los Estados Americanos", firmada en Bogotá el 30 de abril de 1948, 88-111 pp.**

**"Convención sobre el Derecho de los tratados", firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, 187-221 pp.**

**"Declaración Universal de los Derechos Humanos", adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, 225-231 pp.**

**"Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, 232-243 pp.**

**"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, 244-264 pp.**

"Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, 265-269 pp.

"Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", adoptada en Bogotá en 1948, 270-278 pp.

"Convención Americana sobre Derechos Humanos", firmada en San José el 22 de noviembre de 1969, 279-305 pp.

"Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales", firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, 308-324 pp.

"Protocolo Número 1 a la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales", firmada en París el 20 marzo de 1952, 325-326 pp.

VELAZQUEZ SANCHEZ, José de Jesús. Vademécum, "Ley Federal de Educación", 17a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, 191-206 pp.