

328
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**"MEXICO ANTE EL ASILO POLITICO
Y EL TRATO A REFUGIADOS"**

T E S I S

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

JUANA DEL CARMEN RODRIGUEZ ROMAN

**TESIS CON
FALSA DE ORIGEN**

México, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

INTRODUCCION

Págs.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL DERECHO DE ASILO POLITICO.

1.1.- El asilo en Grecia	3
1.2.- El asilo en Roma	4
1.3.- El asilo en la Edad Media	7
1.4.- El asilo en el mundo moderno hasta nuestros días	11
1.4.1.- El asilo después de la Revolución Francesa	15
1.4.2.- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre	18
1.4.3.- El Derecho de Asilo Latinoamericano	20
1.4.3.1.- El Tratado de Confederación de 1848	21
1.4.3.2.- El Tratado Continental de 1856	23
1.4.3.3.- Segundo Congreso de Lima 1864-1865	25
1.4.3.4.- El Tratado de Extradición de 1879	26
1.4.3.5.- El Tratado de Derecho Penal Internacional de - Montevideo de 1889	28
1.4.3.6.- La Convención de la Habana de 1928	32
1.4.3.7.- El Tratado sobre Asilo Político de Montevideo de 1933	37
1.4.3.8.- El Tratado Sobre Asilo y Refugio Político de - Montevideo de 1939	39
1.4.3.9.- La Convención sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954	45
1.4.3.10.- La Declaración Americana de los Derechos y De- beres del Hombre de 1948	54
1.4.3.11.- Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969	55

CAPITULO SEGUNDO

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA PROTECCION INTERNACIONAL A REFUGIADOS.

2.1.- La Oficina del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados	57
2.1.1.- La Oficina Nansen de 1930	61

	<u>Págs.</u>
2.1.2.- La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados Procedentes de Alemania	62
2.1.3.- Oficina Unica del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados	63
2.1.4.- El Comité Intergubernamental para Refugiados	64
2.2.- La Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas	66
2.3.- La Organización Internacional de Refugiados	68
2.3.1.- La Agencia de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina	72
2.3.2.- La Agencia de Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea	74
2.4.- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	75
2.4.1.- Organización y Funcionamiento del A.C.N.U.R.	91
2.4.1.1.- Funciones del A.C.N.U.R.	93
2.4.1.2.- El Alto Comisionado	96
2.4.1.3.- Estado Financiero	97
2.4.1.4.- Organismos de Asistencia Técnica y Apoyo	99
2.4.1.5.- Estados Miembros	100
2.4.2.- Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados	102
2.4.3.- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.	119

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS JURÍDICO DEL ASILO POLÍTICO Y DEL REFUGIO INTERNACIONAL.

3.1.- Concepto de Asilo Político	122
3.2.- Concepto de Refugio	131
3.3.- Diferencias entre el Asilo Político y el Refugio Internacional.	140

CAPITULO CUARTO

MEXICO ANTE EL ASILO POLÍTICO Y EL TRATO A REFUGIADOS.

4.1.- Régimen de Derecho para los Asilados Políticos	
4.1.1.- Procedimiento para conceder el asilo Diplomático	143
4.1.2.- Procedimiento para conceder el asilo Territorial	144

4.1.3.- Trámites que debe realizar el asilado Político una vez - que se interna en el país	
4.1.3.1.- Ante la Dirección General de Servicios Migrato- rios	144
4.1.3.2.- Ante el Registro Nacional de Extranjeros	145
4.1.3.3.- Trámite de Revalidación	145
4.1.3.4.- Permiso para la Internación de acompañantes ..	146
4.1.3.5.- Autorizaciones para trabajar	147
4.1.3.6.- Cambio de Actividad	147
4.1.3.7.- Permiso para contraer matrimonio	148
4.1.3.8.- Adquisición de bienes inmuebles	149
4.1.3.9.- Autorización para inversiones.	150
4.1.3.10.- Autorización de salidas temporales	150
4.1.3.11.- Autorización de salidas definitivas.	150
4.1.3.12.- Certificado de legal estancia.	151
4.1.3.13.- Cambio de calidad o característica migratoria	151
4.2.- México y el Trato a Refugiados	
4.2.1.- Comisión Mexicana de ayuda a refugiados	154
4.2.1.1.- Funciones.	155
4.2.1.2.- Organización	155
4.2.2.- La situación de los refugiados en México	157
4.2.2.1.- Reasentamiento	159
4.2.2.2.- Censos poblacionales	161
4.2.2.3.- Programas de asistencia a refugiados	162
4.2.3.- Las leyes mexicanas y la legislación de A.C.N.U.R.	166
4.2.3.1.- Legislación laboral	170
4.2.3.2.- Adquisición de bienes inmuebles	171
4.2.3.3.- Expulsión.	173

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

1.- ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL DERECHO DE ASILO

El término asilo proviene del latín "asylum" y este del griego asylon, sitio inviolable, indespojable, de a privativa y sylao, despojar, quitar, o sea lo que no puede ser tomado, el refugio inviolable" (1), en otras palabras; el lugar inviolable donde se brindaba protección a los criminales fugitivos de la justicia.

No existen datos precisos, que nos permitan determinar con exactitud - el momento histórico en el cual surge el asilo, ante esta imposibilidad, - han surgido diversas teorías que tratan de explicarlo; entre ellas la más - trascendente es la teológica.

En la teoría teológica se afirma que en casi todas las etapas de la - historia los lugares sagrados (templos, santuarios, oratorios, capillas, - etc.) han sido lugares de refugio contra la persecución aún de la justicia.

"Este derecho llamado también de "santuario", se ha atribuido a múltiples causas, pero la más obvia parece ser la misma grandeza y poder sobre - natural de la divinidad que reside en el lugar sagrado, lo cierto es que ri ge y rigió aún en los pueblos de la civilización más primitiva" (2), y por respeto y temor a Dios, estos lugares sagrados siempre han ofrecido protección al perseguido, y su violación trae como consecuencia una ofensa al - Dios, y por autonomacia, el profanador se hace acreedor a un castigo ya de la misma divinidad, ya de los mismos hombres según fuere el caso. Es en -

(1).- Enciclopedia Gran Sopena Ed. Ramón Sopena. Groher International Inc.; Madrid España, 1973, tomo III, p. 774

(2).- Enciclopedia Universal Ilustrada, Ed. Espasa-Calpe S.A., Madrid España, 1966, Tomo L p.p. 116 y 117.

estos conceptos del amor y temor a dios, en los que esta teoría basa el -- nacimiento del asilo. Otra prueba de los anteriores argumentos está en que -- "los arantus de Australia central, tienen un espacio que lleve por nombre -- "etnalulunga", dentro de cuyas inmediaciones todo es sagrado, y en ningún -- concepto puede ser violado o infringido; aún las plantas que crecen ahí -- son inviolables, y los animales que ahí ponen un pie, están a salvo de la -- lanza del cazador; el hombre perseguido por otro, tiene la seguridad de -- que se le respetará. En Uoolu, una de las islas de Samoa existe el dios -- "Uuef", que tiene su residencia en un árbol herbal, el cual desde tiempo -- "immemorial" sirvió de refugio para los asesinos y otros criminales, que si -- lograban llegar a dicho árbol, estaban a salvo y el perseguidor no podía -- ya seguirle, pues quedaba alejado debiendo aguardar al proceso judicial. -- En Hawaii había dos "torunas" o ciudades del refugio, que eran a modo invig -- lable santuario para cualquier criminal que lograra entrar, y en tiempo de -- guerra ofrecían seguro refugio a todos los no combatientes de los distri -- tos vecinos, así como a los vencidos. Tan pronto entraban se dirigían al -- altar y hacían una breve oración de los deberes que contraían (kave) al -- alcanzar aquel asilo y refugio. Los sacerdotes podían matar a quien viola -- ra ésta protección. Al cabo de un corto tiempo (de 3 ó 3 días) el asilado -- podía salir inculmine y sin ser molestado por nadie podía regresar a su ca -- sa. Ejemplos similares los encontramos en los acagchamas en California, -- los cuales en Africa Central; para los que también son lugares de asilo -- los seguidores de sus caudillos" (3).

 (3)_Idem.

1.1. EL ASILO EN GRECIA

Para la cultura griega el asilo fué una institución muy importante - desde la fundación de sus ciudades y principalmente durante su época de mayor esplendor.

Algunos reyes griegos, como Cadmo y Teseo utilizaron el asilo para poblar sus ciudades, otorgando refugio a los delincuentes perseguidos por la justicia, los que una vez a salvo en las ciudades griegas, vivían permanentemente en las mismas. "Entre ellos el asilo aparece como un medio de defensa y protección no sólo contra la ley sino contra los designios de la fatalidad. Los templos fueron lugar de asilo, pero se practicó también en los cementerios, en los bosques sagrados, y en todas las ciudades, conservando siempre un inconfundible carácter religioso"(4).

Al poblar sus ciudades, los griegos limitaron el asilo a sitios específicos, dejando de ser ofrecido por la ciudad en su conjunto. Así los monasterios, templos y altares se convirtieron en los lugares sagrados e inviolables, de los que nadie podía ser obligado a salir en contra de su voluntad, considerando a los asilados como seres protegidos por los dioses.

En ocasiones se requería el contacto directo de los protegidos con el altar, para que el poder de los dioses les fuera transmitido. El asilo duraba mientras que el perseguido permaneciese en lugar sagrado, o dentro de la muralla consagrada, que se extendía de acuerdo con el lugar (edificios sucesivos hacían que esas murallas se contrajesen o se ampliaran). -- Ocasionalmente esta protección podía extenderse fuera de los límites del

(4).- Franco Pérez Alicia, El Derecho de Asilo, México D.F. Tesis de la Universidad Femenina de México, 1963 p. 11.

sitio consagrado.

Los templos principales que ostentaban la calidad de otorgar asilo durante el paganismo fueron; a).- El de Apolo en Mileto; b).- El de Palas en Lacedonia; c).- El de Cadmo en Tebas; d).- El de Ceres y el de Procerpina en Eleussis; e).- El de Diana en Efesos; f).- El de Zeus, el de Minerva, el de Hércules, los de Cadmo y el de La Misericordia en Atenas.

Tuvo tal magnitud la importancia del asilo para los griegos, que fué reconocido y sancionado por la ley. La violación de este derecho se consideraba un sacrilegio, una acción atroz y quien la cometiese, era perseguido por la cólera de la divinidad, castigado hasta con la pena de muerte.

Ante tanta magnificencia que le dieron al asilo, se dieron múltiples abusos, ya que recurrían al mismo no sólo los delincuentes involuntarios sino también los delincuentes vulgares.

1.2. EL ASILO EN ROMA

Entre los romanos el asilo constituía una figura ajena a sus principios jurídicos. Heredada de los griegos, empleada en la Roma recién fundada y apenas en formación por Rómulo, se instituyó para atraer individuos a la ciudad, sin importar su pasado ni sus costumbres, se les daba protección a todos los perseguidos con la sola condición de que se quedasen a vivir en la ciudad. Para lo cual se creó el templo del dios "Asileus", -- que brindaba protección a quienes se refugiaban en él. Ya conformada la ciudad se negó la entrada a todo perseguido. Lo anteriormente expuesto es producto de la rigidez con que los romanos observaban la aplicación de la ley, a la que consideraban superior a todo incluso a los dioses, y su con

cepto de la justicia chocaba con el de asilo por considerarlo contrario al principio de legalidad tan importante para ellos.

Pese a lo anteriormente enunciado, el derecho de asilo era respetado en algunos casos como en el de las Vestales (sacerdotisas de la diosa Vesta) quienes tenían la facultad de otorgarle la gracia de salvarle la vida a un delincuente cuando fuera conducido al patíbulo de ejecuciones, debiendo jurar la sacerdotiza que éste encuentro había sido casual.

Los sacerdotes del dios Júpiter tenían la gracia de otorgar la libertad a los prisioneros de las casas a las que entraban (ya que existía el sistema de cárceles privadas). A este tipo de asilo la doctrina le ha denominado "Asilo carismático", que lo podríamos definir como la facultad que poseían determinadas personas investidas de funciones religiosas o de poder político, para brindar protección a los perseguidos justa o injustamente por la ley. Y que en Roma fué otorgado a igual que por las Vestales y los sacerdotes de Júpiter que por los Emperadores, que ostentaban la facultad de asilar a causa de la deificación que se hacía de la persona del César. Asimismo se obtenía asilo al acercarse o tocar las estatuas del Emperador reinante, se llegó a tal degeneración que los delincuentes invocaban su inviolabilidad por el hecho de poseer una imagen del César.

En los templos que se edificaban en honor de los emperadores también se gozaba del derecho de asilo, o cualquiera que ahí se encontrara gozaba de la protección que estos lugares ofrecían. Era igual que el asilo ofrecido por los templos griegos, llamado por la doctrina "Asilo local", reconocido como la protección que se otorga en los palacios de los poderosos, o en los templos o lugares sacros a los fugitivos de la ley, y que pode--

mos equiparar en la edad media al ofrecido por las iglesias y posteriormente en las Embajadas.

En el año 398 D.C. el emperador Arcadio suprimió totalmente toda -- práctica de asilo en Roma, al evitar que la iglesia amparara a los delinquentes fugitivos de la ley. Arcadio realizó ésto a solicitud de Eunuco, su amigo, y así evitar que los enemigos del segundo no encontraran protección, y no pudiesen salvar sus vidas.

En las postrimerías del siglo IV el emperador Teodosio ya había reconocido este derecho; "Que los templos de los dioses se abran a quienes temen", su hijo y sucesor Honorio, pareció negarlo; cuando en un consilio de Africa se pidió que se reconociera con carácter legal a lo que hasta entonces había sido sólo costumbre, Honorio contestó que los emperadores concederían gracia a aquéllos por quienes suplicara la iglesia, pero sin que ésto constituyera derecho (5).

Pero es evidente que seguían surgiendo pugnas entre el Imperio y la Iglesia Cristiana que defendía el asilo y lo tomó como propio. Al respecto nos dice Alicia Franco: "El cristianismo que era portador de una nueva moral no hizo reparos en el origen pagano del asilo; lo halló conforme con esa moral nueva, lo adaptó a su doctrina, le dió carácter universal, hizo de él su propio escudo en un momento en que las ideas del cristianismo eran objeto de tenaz e implacable persecución, por parte de las leyes y de los magistrados del Imperio, y luego después de que Constantino el Grande hubo adoptado oficialmente al cristianismo como reli --

(5).- Reale Edigio, citado por Carlos Fernández, El Asilo Diplomático, Ed. Jus, México D.F. Edición 1970 p. 80

gión del Imperio (Edicto de Milan en 313), la Iglesia Cristiana siguió - practicando el asilo consecuentemente durante muchos siglos" (6).

Hasta el año 535 D.C. Justiniano confirma los edictos que reconocen - el asilo, siendo la primera vez que la ley romana lo acepta plenamente, - condicionándolo con la negativa de brindarle a quienes cometiesen delitos considerados graves (adúlteros, violadores, homicidas, etc.).

Los principales factores que determinaron la aceptación del asilo fue - ron; a) El reconocimiento del cristianismo como religión oficial del Imperio; b) Su influencia moral que transformó la conciencia y la vida de la - época; c) La penetración de la filosofía estoica.

1.3.- EL ASILO EN LA EDAD MEDIA.

Esta etapa histórica, nace con la caída del Imperio Romano de Occi- - dente, con una conformación jurídica sumamente rígida que ocasionaba muchos abusos por parte de las autoridades, la iglesia en conformidad con sus -- principios humanitarios, emprende la tarea de defender a los perseguidos - por la ley, ofreciéndoles protección en sus templos y monasterios. Edigio Reale comenta "En el desorden y las luchas que siguieron a la decadencia y caída del Imperio Romano, el derecho de asilo acordado a las iglesias estaba destinado a jugar un papel de la mayor importancia. Las viejas ins- tituciones habían desaparecido, la noción de Estado y la idea de justicia se habían esfumado.-En momento tan crítico, la iglesia, el único poder sobreviviente a tanta ruina, intervino para ofrecer a los débiles la posibi- lidad de sustraerse a la violencia de los fuertes". (7)

(6).- Franco Pérez Alicia op. cit., p. 14

(7).- Reale Edigio, op. cit., p. 98

Los pueblos bárbaros que invadieron Roma respetaron esta institución ellos también la conocieron y practicaron en su lugar de origen, así al irrumpir en la Ciudad Eterna, respetaron la seguridad de quienes se encontraban dentro de la Basílica de los Santos Apóstoles puesto que "...una ley de los visigodos impedía arrancar de una iglesia a los que hubieran buscado refugio en ella. Entre los Lombardos, Bávaros y Francos, existían leyes similares. El propio Leovigildo no osó allanar el asilo de su hijo San Hermenegildo, en la iglesia mayor de Sevilla..." (8)

Alicia Franco hace referencia de lo anterior con las siguientes palabras: "Pase a estas costumbres generalizadas y a la protección de la iglesia, lo cierto es que el asilo siguió arrastrando una vida precaria por la mera costumbre como tal, que le servía de marco, no alcanzaba a darle aún la protección necesaria. La iglesia católica organizó y realizó varios concilios para esclarecer, definir y confirmar, las prescripciones canónicas y las disposiciones sobre asilo. Así bajo la influencia poderosa de los Papas de aquella época, se estableció la inviolabilidad del asilo en los templos, monasterios, cementerios, casas episcopales y hasta en las cruces de la piedad que se erigían en los caminos" (9).

Para la iglesia la raíz del asilo religioso se encontraba en los principios fundamentales establecidos por Cristo; la caridad, el perdón del arrepentimiento, etc., no es que negase la falta cometida o la culpabilidad del delincuente, sino que muchas veces el castigo (sobre todo cuando éste era la muerte) no lograba que el culpable se arrepintiera de todos y cada uno de sus actos, para así poder reconciliarse con Dios y evitar el

(8).- Idem.

(9).- Franco Pérez Alicia, op. cit., p.p. 15 y 16.

castigo eterno, misión que correspondía a la iglesia.

En un principio dada la tremenda fuerza de los señores feudales, se otorgaba a las iglesias, el privilegio de conceder asilo por medio de diplomas emitidos por los señores. Se dice que ésto fue tan importante y - efectivo, que influyó en la creación de las grandes ciudades y mercados en Europa alrededor de las iglesias a partir del siglo VII. Lo que guarda cierto parecido con el denominado asilo por documento, que de diversa manera se daba en Egipto.

Posteriormente con el paso del tiempo, la penitencia y salvación de los culpables, ya no es lo más importante, la iglesia ahora va a fundamentar el derecho de asilo también en el respeto que le deben guardar -- los honores; declarando inviolables los lugares sagrados, considerándolos como zona de inmunidad de los documentos más notables que constituyen éste derecho clásico de la iglesia es el decreto de Graciano del siglo XII.

El concilio de Clermont de 1095, cuyos efectos sólo fueron temporales otorgó el privilegio de asilo a las cruces que se levantaban en los caminos. Gregorio IX, en 1233, amplía el derecho de asilo a todas las capillas o iglesias, estuviesen o no consagradas, siempre y que se hubiesen construido con autorización del Obispo, y se celebre en ellas con el consentimiento de dicha autoridad religiosa.

La teoría canónica del derecho de asilo es aplicada principalmente a través del fuero juzgo y la ley de las siete partidas.

En el Fuero juzgo donde además de reconocer el asilo otorgado por la iglesia, se extendía este derecho hasta un radio de 30 pasos alrede-

dar de los muros de los templos religiosos.

En las leyes de las Siete Partidas compiladas por Alfonso X el Sabio en el siglo XIII, además de reconocer el asilo brindado por la iglesia en sus templos, establece que también se puede otorgar en los cementerios -- adscritos a los mismos, por considerárceles lugares sagrados.

Para la iglesia no fue suficiente que la ley y el poder civil reconocieran el asilo que otorgaba a los delincuentes, si no consolidaba su labor en el aspecto espiritual por medio de Derecho Canónico, amenazando -- con la excomunión a quien violara el asilo otorgado por ella, lo que era muy temido debido a la fé religiosa de esa época, y así se aseguraba este aspecto.

La protección otorgada por la iglesia ha sido llamado "Asilo Religioso" y al que también podríamos denominar "Asilo Local" por la relación que guarda con éste, ya que se da en un lugar determinado.

El derecho de asilo tuvo tanta difusión que llegó a exagerarse y abusar de él, alcanzando extremos tan burdos como el que el abrazarse a -- una cruz o a un sacerdote sirviera de asilo, ante estos abusos se prohibió que sirvieran de refugio a los malechores, las iglesias frías (en las que no se conservaban los Santísimos Sacramentos), las ermitas en despo-- biado, las cruces de los caminos, se negó el asilo a los duelistas, homicidas, salteadores y otros. Muchas de estas limitaciones serán analizadas posteriormente, ya que se sucedieron en la próxima etapa histórica que -- mencionaremos.

Paulatinamente a la iglesia se le imponen limitaciones, va cediendo su poder poco a poco y por ende la facultad de otorgar asilo, los tem --

plios e iglesias empiezan a ser violadas para sacar de ahí a los delincuentes.

1.4. EL ASILO EN EL MUNDO MODERNO HASTA NUESTROS DIAS.

La edad moderna localizada tradicionalmente en el año 1453 con la caída de Constantinopla y el año de 1789 año en que se inicia la Revolución Francesa, heredó situaciones forjadas desde las postrimerías de la edad media, y que alcanzarán un desarrollo notable, lo mismo en cuanto a las ideas acerca del mundo y de la vida que a los instrumentos culturales de que dispuso en lo sucesivo, factores tan importantes como el Renacimiento, La Reforma Protestante, La Revolución Industrial, etc., que transformaron no sólo la vida de la época sino del futuro de la humanidad.

Con excepción de algunos Estados como el inglés, lo común en toda Europa durante éste período, fué la tendencia al absolutismo; la concentración de autoridad en manos de los monarcas. Estos en el ejercicio de su gobierno procuraron disminuir cada vez más las prerrogativas de la nobleza, minimizar la acción de los organismos congregacionales del medievo, y limitar al clero.

Con el decaimiento del asilo religioso, que se inicia hacia finales de la Edad Media, las autoridades civiles (e incluso los particulares en el caso de la venganza privada) no tuvieron obstáculos y los templos fueron profanados para sacar a los perseguidos y castigarlos sin ninguna consideración ni procedimiento.

Lo cierto es que en los Estados Europeos y principalmente en los Es

tados donde imperaba el protestantismo (Alemania del norte, Suecia, etc.) el asilo religioso habfa desaparecido antes de que concluyera el siglo - XVIII.

La iglesia cat6lica, organiza el concilio de Trento (1545-1563), con el fin de reestructurar sus bases y principios, recuperar aunque sea en -- parte sus prerrogativas, y establece limitaciones al asilo, neg6ndolo a - los duelistas.

Pero la severidad de las leyes que se ejercfan con todo su rigor -- principalmente sobre las m6s humildes, hacfan necesaria la protecci6n -- otorgada por el asilo, y al no existir la posibilidad de acogerse al ampa ro de la iglesia, los delincuentes optaron por escapar de su pa6s, entran do en la jurisdicci6n de otro, para evadir la jurisdicci6n de la justicia lo que era f6cil debido a la cercanfa geogr6fica de los Estados Europeos. O tambi6n se refugiaban en las representaciones diplom6ticas. lo que no - siempre daba resultados positivos, ni el caso del primero; "Asilo Territo rial", ni en el caso del segundo; "Asilo Diplom6tico".

Ya desde principios del siglo XVI las misiones diplom6ticas gozaban de la franquicia de cuartel, que consideraba como inviolable no s6lo el - hotel de la embajada sino que la inmunidad se extendfa a toda una parte - de poblaci6n, a todo el cuartel o demarcaci6n cercana al lugar de residen cia del representante diplom6tico, en donde 6l era la autoridad suprema.- Dicho lugar se encontraba demarcado por bardas, cadenas, o cualquier otra barrera.

Tal respeto a los privilegios diplom6ticos, que en los siglos poste- riores (XVII-XVIII) serfa una inmunidad admitida generalmente en el uso -

diplomático que evolucionaría ser lo que hoy conocemos, no fué practicada en Inglaterra sino hasta el siglo XVIII.

Este derecho era muy controvertido, muchos monarcas dictaron leyes para abolirlo o limitarlo, pues lo consideraban incompatible con su poder supremo. Y es evidente que ésta facultad de las misiones extranjeras podía llegar a ser contraria al orden público del Estado que lo admitía, puesto que a cualquiera le era fácil cometer fechorías y ponerse bajo amparo del enviado diplomático, que según su criterio lo entregaba o no a las autoridades. Igualmente en estas misiones, podían organizarse conspiraciones -- sin que el Gobierno tuviera oportunidad de evitarlas.

Pero aún con todas estas limitantes el derecho de asilo subsistió; las leyes, las costumbres y la todavía incipiente doctrina trataron de justificarlo. Ya el emperador Carlos V (1516) reconocía el Principio de Extra territorialidad y la inmunidad de los enviados: "Que las casas de los enviados, sirvan de asilo inviolable, como los templos de los dioses en otras épocas; y que no sea permitido a nadie violar este asilo, cualquiera que sea el pretexto"(10).

La protección que otorga el asilo, amparaba sólo a los delinquentes comunes, porque a los perseguidos políticos en la mayoría de los casos se les negaba, y eran perseguidos hasta la frontera de su país si se encontraban en territorio de otro, o directamente entregados por los representantes diplomáticos a las autoridades, en el caso de asilo en las embajadas.

Al respecto Reale, anotaba: "En Venecia en 1554 un estatuto prescribía que no serían perseguidos los refugiados en la casa de un diplomático, a (10).- Reale Edigio, op. cit. p. 122.

condición de que el delito sea común, y cuando se trate de un delito en --
 contra del Estado... todas las medidas serán tomadas a fin de capturar al
 refugiado, y si eso no es posible hacerlo asesinar. En 1540 el embajador -
 de Francia logró obtener valiosos secretos de ciertos magistrados de la Re
pública, quienes al ser descubiertos se refugiaron en la casa de dicho re-
 presentante francés, el Consejo de los Diez, no admitiendo el asilo por un
 crimen de alta traición, demandó la entrega de los refugiados. No habiéndo
 la obtenido, mandó colocar dos cañones a la puerta de la embajada y el --
 agente tuvo que ceder. En 1609 la Corte de Inglaterra se vió en la necesi-
 dad de aplicar el anterior antecedente en el caso de un individuo que des-
 pués de escribir varios pamfletos en contra de la reina Isabel tomó refu-
 gio en la residencia del Embajador Veneciano. Se hizo valer la resolución
 de 1540, negando la aplicación del derecho de asilo por delito de Lesa Ma-
 jestad"(11).

En el Congreso y la Paz de Westfalia en 1648, que pone fin a la gue-
 rra de los 30 años, como se consagra en forma definitiva la transforma --
 ción de las embajadas transitorias, en permanentes, dando origen al asilo
 diplomático, sobre la "ficción jurídica", o "Principio de Extraterritoria
 lidad" que viene a ser una concesión de soberanía, para la representa
 ción diplomática de un país en el territorio de otro, y por ende a la in-
 munidad personal del enviado, y de quienes temporalmente o de manera per
manente se encuentran en la embajada, o dentro de su circunscripción.

Así con el nacimiento del concepto moderno del asilo, la seguridad
 del asilado es producto del respeto que el Estado territorial tiene por -
 (11).- Ibíd p. 137

la soberanía del estado asilante, y es a través de ésta transformación que el asilo pasa a ser un derecho reconocido y sancionado por la soberanía de el Estados.

Así durante esta etapa una vez que se limita la capacidad de la Iglesia para otorgar el asilo, y se otorga ésta a los Estados por medio de la inmunidad en las residencias diplomáticas, por el uso tan inmoderado que - en ocasiones se le dió a este derecho pero aún así la franquicia de cuartel sobrevivió por largo tiempo en Europa, hasta que empieza a ser limitada o abolida, como se observa en las citas anteriores.

1.4.1. EL ASILO DESPUES DE LA REVOLUCION FRANCESA.

La Revolución Francesa de 1789, cuyos efectos en instituciones han sido de una gran trascendencia, no fué una mera "revuelta", sino un auténtico cambio social y político que revolucionó al mundo. Su pretexto inmediato fue la convocatoria de los Estados Generales, por Luis XVI; para solucionar el problema económico de Francia, lo que fué rebasado, y se alcanzaron límites insospechados a través de sus varias etapas; La Asamblea Constituyente, La Asamblea Legislativa, La Convención y el Directorio.

Las instituciones feudalistas se derrumbaron, la burguesía sustituye a la nobleza; y así los grandes propietarios, los industriales, los banqueros dueños de minas, comerciantes, toman en sus manos el papel director de la vida socioeconómica. Todo lo cual implicó una mutación social, que tiene una profunda relación con el significado político de la Independencia - de los Estados Unidos que viene a ser un verdadero antecedente para los ~~do~~ curentos que surgen en la Francia Revolucionaria.

Cuando la Asamblea Constituyente Francesa (que tenfa como finalidad - elaborar la Constitución y que se logró hasta 1791) presentó el cuatro de agosto de 1789 la "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano", ta les principios excepto el primero, estaban en vigor en los países anglo---americanos. La originalidad del documento francés, consistió en que dichas declaraciones no las hizo particulares a sus ciudadanos, sino que en la ma yoría de los casos las presentó como derivadas de un derecho natural, co--mún a todos los hombres, posiblemente no fué ésta la intención de la Asam--blea, sino que fué motivo del énfasis y espíritu patriótico conque se ela--boró, así como la indecisión en que se encontraba respecto al significado de la palabra ciudadanía y a los derechos que la misma lleva implícitos.

Y sin duda viene a constituir uno de los documentos más trascendentales en lo que a derechos humanos se refiere, donde se proclaman los dere--chos a la vida, la libertad, a la propiedad, a la seguridad ante la ley, - a las garantías procesales, a la resistencia contra la opresión, y consa--gra las libertades de conciencia, expresión, culto y religión, así como - el derecho de los ciudadanos para tener acceso a los cargos públicos e in--tervenir en la elaboración de las leyes.

Aunque ninguno de los documentos anteriores hace referencia concreta a la institución del asilo, fueron los pilares más firmes sobre los cuales se edificó la doctrina de los derechos, libertades y protección a la perse--na humana, iniciaron la era del respeto y establecimiento de las Garantías Individuales. Estas nuevas concepciones inspiraron las legislaciones de mu--chos pueblos del mundo, principalmente en América.

Después de la Revolución Francesa, un número considerable de nobles y pensadores de la época, huyeron de Francia y se refugiaron en diversos países europeos, aún así en el viejo continente, no se crearon normas precisas al respecto, aunque sí se difundió más su importancia, no obstante de los logros obtenidos con la Revolución Francesa, la importancia del asilo tendió a segregarse, y cualquier caso de éste tipo que surgiera, se resolvía dependiendo de la situación política de un país y de la armonía de sus relaciones con los demás.

Con la mayor humanización de las leyes y la estabilidad política de Europa, después del siglo XIX sólo se dieron algunos casos de asilo sobre todo en países con conflictos internos como Grecia en 1865 (donde se dió asilo hasta en los Consulados); Turquía en 1895 y 1908 en Moldavia (durante la persecución de los judíos) en 1867; en España por la agitación que sobrevino a la muerte de Fernando Séptimo, con las "Guerras Carlistas", se dieron famosos casos de asilo en 1841, 1848 y 1875.

La iglesia católica en 1831 suscribió un reglamento que declaraba que nadie podía ser privado del derecho de asilo conforme a las Santas Escrituras. Todavía sigue vigente una disposición de 1917, que aunque sin la pena de excomunión lo reglamenta.

Algunos países ya lo han incorporado a sus legislaciones como; Rusia - que desde 1918 dictó una disposición en general sobre el derecho de asilo (otorgándolo a cualquier perseguido por cuestiones políticas o religiosas) Posteriormente en la Constitución de 1925 es incorporado en el artículo 11 que dice; "La República concede el derecho de asilo a todos los extranjeros perseguidos por una actividad política".

Esta institución también se encuentra contemplada en las legislaciones de los demás países socialistas.

Francia lo incorporó en su constitución de 1971 en el artículo 12º: "Se concede el derecho de asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causas de la libertad". La República Federal Alemana lo regula en el artículo 16 de su constitución, pero aún falta largo trecho por recorrer para que esta institución llegue a ser aceptada y protegida totalmente por todas las naciones tanto en la teoría como en la práctica.

En Europa no existen normas reconocidas en su totalidad, respecto a esta materia, como acontece en América. El Derecho Internacional, restringe a los Estados a conceder asilo, pero no contiene ninguna norma que los obligue a prestarlo, sólo se establecen normas generales como el negarlo a quienes hayan cometido delitos comunes, a quienes haya perpetrado crímenes internacionales, a las personas cuyas extradición está prevista en los tratados multilaterales. Todo país tiene procedimiento propio para determinar y conocerlo.

1.4.2. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

La declaración universal de los derechos humanos proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 1º de diciembre de 1948; consta de treinta artículos constituida no sólo por derechos civiles (derecho a la vida, la libertad, la seguridad personal), los derechos procesales, libertad de reunión, asociación, pensamiento, culto) sino también por los derechos económicos, sociales y culturales (al trabajo, a la asistencia social

al descanso, el acceso a la educación y a la cultura).

Constituye uno de los documentos más trascendentales en el Derecho Internacional, y su contenido obtuvo un amplio reconocimiento por parte de los Estados.

Lo relativo al derecho de asilo se encuentra en el artículo 14:

- 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 por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas."

En el primer párrafo se hace especificación precisa "toda persona", - confiriendo este derecho a todo el género humano, con lo que el derecho de asilo alcanza su consagración universal aunque sea de manera declarativa - con la frase "en cualquier país".

El párrafo siguiente no estipula expresamente que se considere por motivos de índole política, pero se sobreentiende esto al excluir los "delitos comunes" y a los "actos opuestos a los principios de la O.N.U." (como los crímenes a la humanidad, el genocidio, etc.) y negándoles la protección de ésta institución. El precepto deja abierto este derecho no sólo a los motivos políticos, en mi criterio también considero otras causas que - podrían ser religiosas, raciales, etc., pero los mismos ya no caben dentro del ámbito del asilo sino dentro del refugio cuyo estudio está previsto en el siguiente capítulo.

La declaración tiene también el inconveniente de que solamente estipula la función de "promover", los aspectos que forman su contenido lo que -

se indica en el mismo documento, y por recomendación del Consejo Económico y Social en su artículo 62, pero no imponía directamente a los Estados -- miembros la obligación de respetar esos derechos y libertades.

1.4.3. EL DERECHO DE ASILO LATINOAMERICANO

La institución de asilo fué legada por España al nuevo continente, so bre todo en su esencia religiosa, porque antes y después de la Independencia en las Iglesias se daba ésta protección de manera precaria a los humil des perseguidos. En la Independencia excepcionalmente a los Insurgentes, y de manera más amplia a los conspiradores de los nuevos gobiernos indepen-- dientes. Lo que no podía ser de otra manera porque la iglesia factor de po der evidentemente protegía a los representantes feudales.

Ese criterio cambia una vez lograda la Independencia y desterrados -- los poderes coloniales, la siempre acomodaticia Iglesia Católica, se plegó a las nuevas circunstancias del continente, y se adjudicó el asilo como -- propio, otorgándolo y difundiéndolo ampliamente.

Durante la vida colonial no existió ni el asilo territorial ni el asi lo diplomático, sólo de manera muy precaria el asilo religioso, como ya se anotó. En cuanto al primero porque durante la colonia no existieron repre-- sentaciones diplomáticas (ó por lo menos no de manera estable), por lo que respecta al segundo, huír del territorio de algún país, no redundaba en -- ningún resultado positivo, por que el dominio español constituía un blo que cerrado casi en todo el continente.

La Independencia y la Reforma, ocasionaron luchas sangrientas y perse

cuciones sin cuartel. Los pueblos vivían en una inestabilidad política con constantes cambios de gobierno y gobernantes, que propiciaron la práctica regular del asilo, por los ciudadanos comunes ajenos a la contienda que -- hufan del peligro o de la intranquilidad, o por los líderes políticos caídos en desgracia (temporal o definitivamente) que buscaban protegerse y no pocas veces prepararse y fortalecerse para seguir en la lucha, dirigiéndose a los países vecinos, y en casos apremiantes recurrían a alguna representación extranjera que pudiera otorgarles asilo (por entonces las representaciones ya contaban con acreditación).

Estos fueron los orígenes incipientes del derecho de asilo en el continente, que con el paso del tiempo y al establecerse las nacientes repúblicas independientes, se dieron a la tarea de rescatarlo de ésta anarquía e institucionalizarlo y codificarlo en un ordenamiento, cuyo contenido fue se de aplicación general, o por lo menos de aplicación en el continente.

Los Estados Americanos empezaron a organizar convenciones, a suscribir tratados o acuerdos, algunos de los cuales no pasaron de ser meros proyectos, otros más modestos iniciaron como los tratados bilaterales, que -- llegaron a culminar en los tratados multilaterales actuales.

A continuación se presenta una relación de los principales congresos y documentos latinoamericanos, que han formulado preceptos reguladores en materia de asilo, con la finalidad de explicar no sólo su evolución histórica, sino el arraigo y la importancia que ha tenido para Latinoamérica.

1.4.3.1. EL TRATADO DE CONFEDERACION DE 1948.

Este tratado emanó del Congreso Americano de 1947, pero su celebración ya había sido propuesta desde 1926, en una Convención latinoamericana, --

gestionado por el gobierno de Perú, congregó a representantes de Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada (Colombia).

Estableciendo en el artículo 14:

"Los reos por delitos comunes que en el país donde se hubiera cometido tuvieren señalada pena de muerte o de trabajos públicos, reclusión o encarcelamiento, por cuatro o más años. Los desertores del ejército o de la marina, los deudores alzados o fraudulentos y los deudores del erario nacional, ó a otros fondos públicos de una de las Repúblicas.

Confederados que se asilaron en otra de ellas, serán devueltos a los jueces o tribunales a quienes compete su juzgamiento, siempre que los soliciten por conducto de la primera autoridad política de una provincia limitrofe con la otra República, debiendo acompañarse a la solicitud los documentos que, conforme a las leyes del país en que haya de ser juzgado el reo, sean bastantes para decretar su prisión y enjuiciamiento...

Los reos por delito de traición, rebelión o sedición contra del Gobierno de una de las Repúblicas Confederadas, que se asilen en otra de ellas, no serán entregados en ningún caso; pero podrán ser expulsados del país en que se hubiesen asilado, ó internado hasta cincuenta leguas de las fronteras ó costas, cuando haya motivos fundados para temer que promuevan conspiraciones, o amaguen de otra manera contra su propio país. La expulsión o internación sólo podrá hacerla el gobierno de la República que haya prestado el asilo."

Se establece el principio de negar asilo a los delincuentes comunes, se incluyen también otras figuras delictivas (desertores, defraudadores,

etc.). Se determina a groso modo el procedimiento de entrega en éstos casos, también se incluye el requisito de mostrar la documentación conducente a demostrar la culpabilidad del reo. La negativa de asilo a los desertores, es un tanto injusta, porque ellos también podrían verse inmiscuados en la comisión de algún delito de tipo político. este criterio, que ha de continuar en algunos tratados tal vez sea producto de la rigidez de las leyes militares, que aunadas a la situación política de la época, requieran un ejército altamente disciplinado.

En el párrafo tercero se clasifican los delitos políticos específicamente en: traición, rebelión y sedición, negando la extradición de quienes los hubiesen cometido; "no serán entregados en ningún caso" esta categórica prohibición se estipula en términos de una "obligación" para el estado asilante. Se prevén las medidas de internación o expulsión, en los casos en que los asilados puedan atentar en contra de su país de alguna forma; "... promuevan conspiraciones ó amaguen de otra manera...", con la finalidad de evitar el abuso de este derecho, que se sucedía con mucha frecuencia, y en concordancia con los demás preceptos del mismo tratado de ayuda y protección entre los Estados miembros.

La internación o expulsión (la que se supone sería respecto a otro país que admitiese proteger al asilado y donde no representase peligro para su país) sólo podrá realizarla el Estado asilante. No se contempla el asilo en este tratado.

1.4.3.2. EL TRATADO CONTINENTAL DE 1856.

En este tratado, al igual que en el de 1948, también se busca el fortalecimiento de la unidad latinoamericana, pero en el se contemplaron nuevos aspectos.

Fué suscrito en Chile el 15 de septiembre de 1856, por Perú, Chile y Ecuador, posteriormente Nicaragua se adhirió a él.

La regulación del derecho de asilo está contenida en los artículos - 6, 14, 15 y 17.

En el artículo 6 se expresa:

"Las partes contratantes convienen en concederse mutuamente la extradicción de los reos de crímenes graves, con excepción de los delitos políticos que se asilaren o se hallaren en sus territorios y que hubieren cometido esos crímenes en el territorio del Estado que los reclamare. Una convención especial determina los crímenes y las formalidades a que se -deberá sujetarse la extradición."

Continúa el criterio moderno de negar asilo a los delincuentes comunes usando la expresión "delitos graves", aún cuando no especifica cuá--les son éstos y cuáles los "no graves", puesto que con anterioridad yá se había previsto realizar una convención posterior, para clasifi--car los delitos comunes y las formalidades para la extradición. Este es el tratado donde se usa el término "extradición", por primera vez.

La negativa de entrega de los reos por delitos políticos viene más bien a constituir un derecho para el Estado requerido, a diferencia del tratado de 1948 donde venía a constituir una obligación.

Tampoco se hace regulación alguna del asilo diplomático, pero en - los artículos 11 y 12 se reconocen algunos de los privilegios y obliga- ciones de los mismos.

Se vuelve a plasmar el principio de evitar abusos del asilo, y de que los asilados, puedan realizar actos en contra de su Estado, y aun--

que no se hace referencia expresa a la expulsión, se encuentra implícita en primera frase del artículo 14:

"... a impedir por todos los medios que estén a su alcance que... los emigrados políticos abusen del asilo, maquinando ó conspirando contra el orden establecido en dicho estado, ó contra su Gobierno.

En el caso de que dichos asilados ó emigrados dieren justo motivo de alarma a un Estado, y éste solicitare su internación, deberán de ser alejados de la frontera ó de la costa hasta una distancia suficiente para disipar todo recelo o impedir que continúen siendo justo motivo de inquietud ó alarma."

A través de los artículos 15 y 17, se amplía aún más la negativa en la concesión de asilo, a quien pudiera poner en peligro la seguridad de algún país, poniendo totalmente por encima la protección entre los Estados miembros, evitando en lo más posible todo tipo de actividades hostiles contra alguno de ellos.

1.4.3.3. SEGUNDO CONGRESO DE LIMA DE 1864-1865.

De este Congreso emanaron cuatro instrumentos, pero únicamente nos ocuparemos del Tratado de Conservación de la Paz (23 de enero de 1865), suscrito por el Perú, Bolivia, Chile, Estados Unidos, Colombia, Ecuador, El Salvador y Venezuela.

Y en realidad en éste documento no se hace ninguna aportación importante en la materia, sólo la repetición de algunos conceptos ya vertidos en los tratados anteriores; relacionados a evitar que los asilados abusen

del asilo, y cometan algún acto de naturaleza contraria a su Estado.

Artículo 6 :

"... Se obligan también a impedir que los emigrados ó asilados políticos abusen del asilo conspirando contra el gobierno del país de su procedencia."

Artículo 7:

"... Cuando dichos emigrados ó exiliados dieran justo motivo de queja ... deberán ser alejados de la frontera..."

1.4.3.4. TRATADO DE EXTRADICION DE 1879.

Del 6 de diciembre de 1877 al 1º de marzo de 1880 sesionó en Lima el "Congreso de Plenipotenciarios Jurisconsultos". A partir de aquí ya no se persiguen los mismos objetivos primordialmente políticos de los Congresos precedentes, tal vez porque el temor a alguna invasión extranjera había desaparecido.

Se planteó un programa muy amplio que incluía materias como derecho internacional privado, derecho comercial, de propiedad literaria, extradición, legislación sobre peso y medidas y sistema monetario, sin embargo -- se elaboran nada más dos documentos; un Tratado para Establecer Reglas -- Uniformes en Materia de Derecho Internacional Privado y el Tratado de Extradición que nos ocupa.

Es el primero en su género contiene 17 artículos referentes a la extradición, casi todos los que cubran los tratados modernos, y aunque pro-

piamente no se refiere al derecho de asilo, sí tiene algunas disposiciones importantes en relación con el mismo. En su primer artículo por primera vez se hace una enumeración de los delitos comunes y del compromiso en entrega de las personas que los cometan, lo que es muy útil para evitar cualquier confusión con los delitos comunes; por lo que respecta al 1er. artículo su contenido es:

"Las Repúblicas signatarias se comprometen a entregarse recíprocamente los reos enjuiciados por los delitos de homicidio, incendio, robo, piratería, peculado, falsificación de moneda ó de instrumentos públicos, defraudación de las rentas públicas, quiebra fraudulenta, falso testimonio, y, - en general, por todos aquéllos que tengan señaladas las penas de muerte, - penitenciaría, presidio, trabajos forzados ó prisión..."

El Artículo 7 anota:

"No se comprenden en las disposiciones del presente tratado los delitos políticos.

Corresponde al gobierno de la República del asilo calificar la naturaleza de todo delito de éste género, y no concederá la extradición, aunque resulte cometido en conexión con algún crimen ó delito que pudiera motivarla.

Los refugiados que hayan sido entregados por delitos comunes, no podrán ser juzgados ni castigados por delitos cometidos antes de la extradición."

Claramente se enuncia que los delitos políticos están fuera del proceso de extradición, no se especifica cuáles son pero por exclusión se entiende que son los que están fuera de la clasificación del artículo 1º, se

faculta al estado asilante para establecer la calidad del delito.

Se ahonda más en la tutela del asilo al agregar los innovadores conceptos que niegan la procedencia de la extradición aún en casos de que ha ya conexión de ambos tipos de delitos, y con la disposición de que los -- reos que hayan sido entregados por cometer algún delito común no podrán -- ser sancionados por delitos de tipo político, cometidos antes de extradición.

El tratado de 1879 fué suscrito por Perú, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, E.U. de Venezuela, Costa Rica, Guatemala y la República Oriental de Uruguay.

1.4.3.5. TRATADO DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL DE 1889.

Surgió junto con otros siete tratados, y un protocolo adicional del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, celebrado en Montevideo Uruguay, del 25 de agosto de 1888 al 18 de febrero de 1889, participaron en él además de los países organizadores (Argentina y Uruguay), Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú.

El tratado se constituye por cinco títulos, el Primero denominado de La Jurisdicción, el Segundo Del Asilo, el Tercero y Cuarto de La Extradición y de su Procedimiento y el Quinto de la Prisión Preventiva.

Con todos los antecedentes ya existentes y la situación política que imperaba en Latinoamérica el tratado vino a ser uno de los más trascendentes en la Materia.

En el artículo 15 del II título se enuncia que los delincuentes asi-

lados en algún Estado, se entregarán de acuerdo a las leyes de extradición; "ningún delincuente asilado en el territorio de un estado podrá ser entregado a las autoridades de otro sino en conformidad a las reglas que rigen la extradición."

Se regula que en los casos de asilo territorial el Estado requerido no hará la calificación del delito, sino que deberán sujetarse a lo dispuesto por el tratado en el Título III artículo 19 y 20, donde se hace la relación de los delitos por los que procede la extradición.

Posteriormente se enuncia la obligación de dar asilo a los perseguidos por motivos políticos en el artículo 16:

"El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos; pero la nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la nación contra la cual han delinquido."

También se continúa con la tendencia a evitar el abuso en esta institución y de contrarrestar cualquier tentativa en contra del Estado requerente.

Se prohíbe la extradición en casos de delitos políticos, aún en caso de que tuviera conexión con delitos comunes (Título III artículo 23).

El tratado de 1889 se convirtió en el primer instrumento latinoamericano de carácter multilateral que incluyó en su contenido el asilo diplomático en el artículo 17:

"El reo de delitos comunes que se asile en una legación, deberá ser entregado por el jefe de ella a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no efectuase espontánea--

mente.

Dicho asilo será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos; pero el jefe de la legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible.

El jefe de la legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional, respetándose la inviolabilidad de su persona.

El mismo principio se observará con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales."

En este tipo de asilo el artículo no menciona a quién corresponde la calificación del delito como lo hace en el asilo territorial, pero considero que a pesar de ésta omisión el espíritu era el mismo para el asilo diplomático y también debía regirse en éste aspecto por las otras disposiciones del tratado.

Estipula también una diferencia nítida en el procedimiento de trato a los reos por delitos comunes y a los perseguidos políticos, en lo que respecta a los primeros deben ser entregados a las autoridades locales, y en cuanto a los segundos serán protegidos, sacados del territorio nacional del Estado territorial inmediatamente si así lo solicitare.

Se le otorgarán facultades al jefe de la misión diplomática para exigir las medidas de seguridad que considere pertinentes, para la salida del asilado, con la máxima protección para su persona.

Considera el requisito de notificar al estado territorial, con pron-

PRIMER CONGRESO SUDAMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO MONTEVIDEO, 1888-1889 (12)		ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	ECUADOR	PARAGUAY	PERU	URUGUAY
F-1	Tratado de derecho civil	Rd	Rd		Ad			Rd	Rd	Rd
F-2	Tratado de derecho comercial	Rd	Rd	S	Ad	S		Rd	Rd	Rd
F-3	Tratado de derecho procesal	Rd	Rd	S	Ad	S		Rd	Rd	Rd
F-4	Tratado de derecho penal	Rd	Rd					Rd	Rd	Rd
F-5	Convención sobre propiedad artística y literaria	Rd	Rd	S		S		Rd	Rd	Rd
F-6	Convención sobre patentes de invención	Rd	Rd	S		S		Rd	Rd	Rd
F-7	Convención sobre marcas de comercio y de fábrica	Rd	Rd	S		S		Rd	Rd	Rd
F-8	Convención sobre el ejercicio de profesiones liberales	Rd	Rd		Ad		Ad	Rd	Rd	Rd
F-9	Protocolo adicional	Rd	Rd					Rd	Rd	Rd

S = signatario

Rd = Ratificación depositada

Ad = Adhesión definitiva

SEGUNDO CONGRESO SUDAMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO MONTEVIDEO, 1939-1940 (13)		ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	PARAGUAY	PERU	URUGUAY
F-10	Tratado sobre asilo y refugio políticos	S	S			S	Rd	S	Rd
F-11	Tratado sobre propiedad intelectual	S	S				Rd	S	Rd
F-12	Convención sobre ejercicio de profesiones liberales	Rd	S				Rd	S	Rd
F-13	Tratado de derecho de navegación comercial internacional	Rd	Sr	S	S	S	Rd	S	Rd
F-14	Tratado de derecho procesal internacional	Rd	S	Sr	S		Rd	S	Rd
F-15	Tratado de derecho penal internacional	Sr	S	S	S		Rd	S	Rd
F-16	Tratado de derecho comercial terrestre internacional	Rd	S	Sr	Sr		Rd	S	Rd
F-17	Tratado de derecho civil internacional	Rd	S		S		Rd	Sr	Rd
F-18	Protocolo adicional	Rd	S	S	S	S	Rd	Sr	Rd

(12).- Subsecretaría de asuntos Jurídicos. Secretaría General de la O.E.A., "Tratados y Convenciones Interamericanas". Firmas, Ratificaciones y Depósitos, Washington D.C., 1969, Serie sobre Tratados No. 9.n. 125

(13).- Idem.

titud los casos de asilo que se den en la misión diplomática.

En el artículo 18 se niega el asilo a los desertores de la marina de guerra surta en aguas territoriales de un estado.

Un artículo singular es el 22 del Título III donde se niega la extradición en los delitos de duelo, adulterio, delitos contra los cultos y -- las injurias y calumnias, tal vez por considerarlos a los tres primeros -- como estrictamente personales, y al último como delito muy leve, pero sí procede la extradición cuando éstos se cometan en conexión con algunos de los delitos comunes acreedores a la extradición.

1.4.3.6. CONVENCION DE LA HABANA DE 1928.

En la Sexta Conferencia Interamericana reunida en la Habana Cuba del 16 de enero al 1º de abril de 1928, se buscó la solución a los dos problemas básicos en el otorgamiento del asilo y que no habia sido posible resolver plenamente en las conferencias anteriores; evitar el abuso en la práctica del asilo, y consolidar un régimen de derecho por medio del cual se fija tanto la responsabilidad del Estado que lo brinda como la -- del Estado al que pertenece el asilado.

Así los países ahí reunidos (todos los países latinoamericanos y Estados Unidos) buscan definirlo y ubicarlo como una institución aceptable para todos, de tal manera que su reglamentación no transgreda la soberanía y convivencia pacífica entre los pueblos, y a la vez brindar la mayor seguridad posible a los perseguidos. Sin embargo, a pesar de sus elevados propósitos, los logros de la conferencia fueron poco reelevantes, por la

ambigüedad y falta de profundidad con que fué elaborado dicho documento.

El contenido de su primer artículo es:

No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos, ó aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.

Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugieren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán de ser entregadas tan pronto lo requiera el Gobierno local.

Si dichas personas se refugieren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y sólo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones, la Constitución ó leyes del país de refugio.

Primeramente encontramos que no se hace una demarcación precisa entre en asilo diplomático y el asilo territorial, más bien ambos aparecen mezclados, como el mismo título lo indica se refiere al asilo en general.

Tampoco expresa qué debe entenderse por legación, campamento, etc., por lo que se desprende del 2º y 3º párrafo, tal parece que sólo se sujeta a los tratados de extradición los reos por delitos comunes que busquen protección en "territorio extranjero" (asilo territorial) y no determina si en los casos de asilo diplomático, los reos por delitos comunes se entregarán en conformidad con las leyes de la Materia, únicamente se aclara que "deberán de ser entregadas tan pronto lo requiera el gobierno local".

Al referirse a los delinquentes calificados como comunes no expresa detalladamente su situación jurídica, se usa la frase "acusadas o condenadas" sin explicar si se trata de una persona a la que se le ha incoado --

un proceso en forma, o bastaba con la simple acusación ante la autoridad local, para que el asilo le fuera negado.

Ahora bien no explica que sucederá en el caso de un perseguido político, al que también se le acuse por un delito común (situación ya prevista por los tratados de 1879 y 1889) o en el de un "acusado o condenado" por delito común que ya hubiese cumplido con la pena o condena respectiva.

El artículo refuerza también la negativa de asilo a los "desertores de tierra y mar" y al igual que otros tratados no contempla la posibilidad de que éstos pueden ser perseguidos por algún delito político.

Artículo 2º :

"El asilo de delincuentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, por un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes:

Primero: El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable, para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Segundo: El Agente Diplomático, jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado del asilado, o de la autoridad administrativa del lugar si el hecho ocurriere fuera de la capital.

Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el

Agente Diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquél -- que conceda el asilo."

El Artículo en su primer párrafo declara el derecho de asilo a los -- perseguidos políticos de una manera muy abierta "será respetado en la medida en que . . . lo admitieren el uso, las costumbres, o las leyes del país de refugio. . . ." no se crea una obligación determinante, si no que su concesión se sujeta a la posibilidad de las circunstancias, lo que no da un amparo total a la seguridad del asilado.

Se consigna que el asilo sólo se concederá "en casos de urgencia" pero no se define en qué consiste ésta, ni quién la va a calificar, con lo que el asilo va a depender de la apreciación personal que el Jefe de la -- misión diplomática haga de la "urgencia", o de la posibilidad de que el Estado territorial afirme que en el caso concreto de un individuo no entra dentro de la circunstancia de "urgencia" y por lo tanto no entraña ningún peligro para su seguridad, oponiéndose a que se le conceda asilo, creándose un gran clima de inseguridad para ésta institución.

El quinto inciso es determinante al prohibir que durante el asilo los protegidos "practiquen actos contrarios a la seguridad pública" , no se es-

CONVENCION SOBRE ASILO

(14)

Suscrita el 20 de febrero de 1929, en la
Sexta Conferencia Internacional Americana
La Habana

PAISES
SIGNATARIOSFECHA DE DEPOSITO DEL
INSTRUMENTO DE RATIFICACION

Argentina	
Bolivia	
Brasil	Agosto 29, 1929
Colombia	Febrero 26, 1937
Costa Rica	Junio 7, 1933
Cuba	Mayo 4, 1931
Chile	
Ecuador	Septiembre 4, 1936
El Salvador	Enero 9, 1937
Estados Unidos ¹	
Guatemala	Septiembre 25, 1931
Haití ²	Marzo 13, 1952
Honduras	Septiembre 10, 1956
México	Febrero 6, 1929
Nicaragua	Marzo 20, 1930
Panamá	Mayo 21, 1929
Paraguay	Octubre 28, 1948
Perú	Junio 21, 1945
República Dominicana ³	Abril 8, 1932 ²
Uruguay	Septiembre 16, 1933
Venezuela	

1. Con reserva.
2. Denunció el 1° de agosto de 1967. La denuncia entró en vigor el 2 de agosto de 1968. También ha denunciado la Convención sobre Asilo Político, suscrita en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo, 1933 (A-37) y las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial, suscritas en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, 1954 (A-46 y A-47).
3. Denunció el 6 de octubre de 1954. También ha denunciado la Convención sobre Asilo Político, suscrita en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo, 1933 (Véase A-37).

El original está depositado en el Ministerio de Estado de Cuba. La Unión Panamericana es depositaria de los instrumentos de ratificación. Entró en vigor el 21 de mayo de 1929, al depositar Panamá su instrumento de ratificación.

pecifica si durante el tiempo en que permanezca en la misi3n diplomática (se podría vincular al enviado con ciertos intereses, que lesionen la soberanía del Estado territorial), o una vez dentro del país que le otorga el asilo, lo que vendría a significar intervenir en la política del Estado requiriente al amparo de un gobierno extranjero, y en la política del mismo Estado asilante.

La convención carece de un artículo que indique a quién compete la calificación del delito cometido por el perseguido, para determinar si es o no político, algo de primordial importancia, (ya resuelto por la costumbre u otros tratados) no debió dejarse al arbitrio, puesto que se permitía al Estado territorial, sostener que el asilado era perseguido por un delito común y no por un delito político, obligando al Estado asilante a entregarlo.

Pese a lo anterior, la Convención de la Habana también tuvo resultados positivos, como el establecer algunos trámites previos como comunicar al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad local en su caso, el establecer un plazo breve para poner a salvo al asilado.

Se faculta al Agente Diplomático para que exija las medidas de seguridad que estime pertinentes, para que la salida del asilado sea con la mayor protección a su persona.

1.4.3.7. TRATADO SOBRE ASILO POLITICO DE MONTEVIDEO DE 1933.

La Convención de Montevideo se realizó con el propósito de modificar y precisar algunas de las disposiciones de la Convención de la Habana, ya que se habían ocasionado fricciones y malentendidos entre los Estados debido a la imprecisión con que se redactó la Convención de 1928.

Este nuevo instrumento internacional, viene a marcar una nueva era para el derecho de asilo, al incorporar los elementos más importantes, para la seguridad de la vida e integridad del asilado. Así tenemos que su artículo 1º enuncia:

"Sustitúyese el artículo 1º de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo, del 20 de febrero de 1928, por el siguiente:

No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares a los inculcados por delitos comunes -- que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente, que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el gobierno local."

El artículo reconoce el derecho de asilo de una forma absoluta e incondicional. Se maneja claramente la situación jurídica de los delincuentes por delitos comunes "que estuvieren procesados en forma o hubieren sido condenados por tribunales ordinarios". Por lo que respecta a los desertores persiste la negativa de considerar que también pueden llegar a ser perseguidos por delitos políticos. En otro orden de ideas es importante observar que el documento hace referencia exclusiva al asilo diplomático, omitiendo al asilo territorial previsto en el último párrafo del artículo 1º de la Convención de 1928.

ARTICULO 2 :

"La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado -- que presta el asilo."

Con la disposición anterior la Convención asentó categóricamente el derecho del Estado asilante para calificar si el delito es del orden común o del orden político.

ARTICULO 3:

"El asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el exterior sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieran reconocido."

Al liberarse ésta institución de la "condición de reciprocidad" el derecho de asilo se amplía para que cualquier persona pueda acogerse a él independientemente de su origen.

ARTICULO 4:

"Cuando se solicita el retiro de un agente diplomático a causa de las discusiones a que hubiere dado lugar un caso de asilo político, el agente diplomático deberá ser reemplazado por su Gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los Estados."

Se enuncia que las discrepancias surgidas entre los enviados diplomáticos y los Estados Territoriales por motivos de asilo, no serán causa para la ruptura de relaciones, pero sí podrá dar lugar al cambio del enviado diplomático. Disposición que suplió ampliamente la deficiencia de la Convención de 1925 que ocasionaba múltiples conflictos entre los Estados.

1.4.3.S. TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLITICO DE MONTEVIDEO DE 1939.

En el Segundo Congreso de Derecho Internacional Privado de Montevideo se revisó el Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889 dando origen al tratado de 1939.

El primer capítulo lo consagra al asilo diplomático, pero no le da este nombre, sino el de Asilo Político. En el segundo capítulo se contiene lo referente al asilo territorial, pero se usa la denominación de "Refugio" por primera vez. En ambos capítulos se introducen algunas disposiciones inspiradas en el Tratado de 1933, aunque de una manera más perfeccionada, en tanto otras son totalmente innovadoras.

Artículo 1º :

"El asilo puede concederse sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y las obligaciones de protección que incumben al Estado al que pertenezcan los asilados.

El Estado que acuerde el asilo no contrae por ese hecho, el deber de admitir en su territorio a los asilados, salvo el caso de que éstos no fueran recibidos por otros Estados".

Se enuncia una vez más que este derecho puede otorgarse a cualquier persona independientemente de su origen. Se incorpora la modalidad de que el Estado que brinde el asilo puede o no recibir posteriormente en su territorio al asilado, a excepción de que ningún Estado lo admitiera. Con esto se previó que en el "momento de peligro" se negara el asilo al perseguido, por no querer la responsabilidad de recibirlo en su territorio, y éste tuviera que "peregrinar" de embajada en embajada, poniendo en peligro su seguridad, pues se consideró que ya a salvo, aunque fuera provisionalmente, le sería más fácil encontrar otro Estado que lo aceptara.

El artículo segundo hace la referencia de que el asilo sólo se dará a los perseguidos políticos. Y se faculta al diplomático para otorgar esta protección también en su lugar de residencia si no viviese en la legación.

ARTICULO 3 :

"No se concederá asilo a los acusados de delitos políticos, que previamente, estuvieren procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes y por los tribunales ordinarios.

La calificación de las causas que motivan el asilo corresponden al Estado que lo concede.

El asilo no podrá ser concedido a los desertores de las fuerzas del mar, tierra y aéreas, salvo que el hecho revista claramente carácter político."

Para evitar el que algún delincuente común evadiera la acción de la justicia y pudiese cometer algún delito del orden político (cosa muy rara en mi opinión, no se les concede la protección a quienes previamente hubiesen sido procesados o condenados por un delito del orden común). Se termina la facultad del Estado asilante para calificar el delito. Y algo sumamente importante es el que se concibe la posibilidad de que un desertor pueda ser merecedor de éste derecho en casos de que realmente sea un perseguido político.

Otros artículos determinan situaciones ya existentes como el dar aviso al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Territorial (art. 4), se continúa con el criterio de evitar la participación del asilado "en actividades que alteren la tranquilidad pública", sólo que aquí también se

agrega "ó influir en actividades políticas", estableciéndose el requisito de la promesa por escrito del asilado de no tener comunicación con el exterior, de lo contrario se revocaría el asilo, aunque no se expresó que la - incomunicación sólo debió ser en relación a situaciones políticas (art. 5).

Se estipulan algunas medidas, como el exigir por parte del enviado diplomático garantías para proteger la salida del asilado, se determina que si éste regresará a su país, subsistiendo aún las causas que originaron su asilo, no se le volverá a conceder el mismo, lo que es un tanto impreciso, porque no marca si la negativa se refiere sólo a la embajada que le concedió el primer asilo o al resto de las Representaciones (artículos 6 y 7).

ARTICULO 8:

"Cuando el número de asilados exceda la capacidad normal de los lugares de refugio, indicados en el artículo 2º, los Agentes Diplomáticos o Comandantes podrán habilitar otros locales, bajo el amparo de su bandera, para su resguardo y alojamiento. En tal caso deberán comunicar el hecho a las autoridades."

Por primera vez se contempla la posibilidad de extender los límites - jurisdiccionales de las Embajadas de acuerdo a sus necesidades, dando aviso de ésto a las autoridades correspondientes.

El contenido del artículo 10 brinda gran protección a los asilados al manifestar:

"Si en caso de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha acordado el asilo debe abandonar el territorio del país en que se encuentra, saldrá de él con los asilados, y si ello no fuere posible por una causa independiente a la voluntad de los mismos, o del Agente Diplomático,

podrá entregarlos al de un tercer Estado, con las garantías establecidas - en un tratado . . ."

En relación al asilo territorial, se admiten cuestiones paralelas al asilo diplomático, como a quien corresponde la calificación del delito y - la no obligatoriedad de la admisión del asilado en el territorio del país asilante.

ARTICULO 11 :

" En el refugio concedido en el territorio de las Altas partes contra-- tantes, ejercido de conformidad con el presente tratado, es inviolable pa-- ra los perseguidos a quienes se refiere el Artículo 2º, pero el Estado tie ne el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública en el Estado del que proceden.

La calificación de las causas que motiven el refugio corresponden al Estado que lo concede. La concesión de refugio no comporta para el Estado que lo otorga, el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados."

En otras disposiciones como en el artículo 12 se prohíbe a los asilan tes efectuar reuniones o grupos que pudieran ocasionar problemas en alguno de los Estados Contratantes, los que serán disueltos, además en el último párrafo consigna que de concluir el asilo y subsistir las causas de la per secución, el Estado requerido no podrá poner al asilado en el territorio - del Estado requirente. Se faculta a éste último para solicitar la vigilan cia o internación del asilado, bajo su costá (arts. 13 y 14).

ARTICULO 15 :

"Los internados políticos darán aviso al Gobierno del Estado en que se

CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO

Suscrita el 26 de diciembre de 1933, en la
Séptima Conferencia Internacional Americana
Montevideo

PAISES
SIGNATARIOS

FECHA DE DEPOSITO DEL
INSTRUMENTO DE RATIFICACION

Argentina	
Brasil	Febrero 23, 1937
Colombia	Julio 22, 1936
Costa Rica	Junio 10, 1954
Cuba	Enero 17, 1951
Chile	Marzo 23, 1935
Ecuador	Agosto 11, 1955
El Salvador	Enero 9, 1937
Guatemala	Julio 3, 1935
Haití	Marzo 13, 1952 ²
Honduras	Febrero 15, 1936
México	Enero 27, 1936
Nicaragua	Febrero 4, 1955
Panamá	Diciembre 13, 1935
Paraguay	Octubre 28, 1946
Perú	Marzo 9, 1960
República Dominicana ³	Diciembre 26, 1934 ³
Uruguay	

- Adhesión.
- Denunció el 1° de agosto de 1967. La denuncia entró en vigor el 2 de agosto de 1968. También ha denunciado la Convención sobre Asilo, suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana, 1928 (A-23) y las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial, suscritas en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, 1954 (A-46 y A-47).
- Denunció el 1 de octubre de 1954. Ha denunciado también la Convención sobre Asilo, suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana, 1928 (A-23).

El instrumento original está depositado en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. La Unión Panamericana es depositaria de los instrumentos de ratificación. Entró en vigor el 25 de marzo de 1935, al depositar Chile su instrumento de ratificación.

encuentren cuando bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia y dando aviso al gobierno interesado."

Se admite la circunstancia de que los asilados puedan salir, aunque no se expresa si de manera temporal o definitiva, con la condición de notificarlo al Gobierno bajo cuya protección está y de no ir al territorio del país requirente.

1.4.3.9. CONVENCIÓN SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO Y CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL DE 1954.

Ambas nacieron en la Décima Convención Interamericana reunida en Caracas del 1º al 28 de marzo de 1954, en la que los participantes abordaron el tema del Derecho de Asilo, de una manera más clara y precisa, así teniendo en cuenta las experiencias acumuladas con anterioridad en la Materia lo adaptaron a las nuevas necesidades de la cambiante realidad socio-política de América Latina.

1.4.3.9.1 CONVENCIÓN SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO

ARTÍCULO 1º .

"El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o -- aeronaves militares a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención. Para los fines de ésta Convención, Legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ello para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los -- edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisio--

nalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo."

El artículo anterior define por primera vez que es lo que debe entenderse por "legación" negando el derecho de asilo en las aeronaves o navíos que se encuentren en algún lugar para su reparación.

ARTICULO 2 :

"Todo Estado tiene derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por que lo niega."

La negativa de dar asilo a los delincuentes comunes inculcados, procesados, o condenados es similar a la Convención de 1939, pero se agrega -- que no hayan cumplido las penas respectivas, lo que da a entender que los delincuentes que cumplieron con su condena, sí tienen acceso a este derecho. La calificación del delito corresponde al Estado asilante (art. 4).

ARTICULO 5 :

"El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el Gobierno del Estado territorial, a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado."

ARTICULO 6 :

"Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquéllos en que el individuo sea perseguido por personas o por multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como -- cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra --

manera en seguridad."

ARTICULO 7 :

"Corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia."

Estos tres artículos se complementan entre sí, viniendo a constituir una novedad en la Materia ; la de garantizar "la vida, la libertad y la seguridad" del asilado, definen la incierta disposición de "caso de urgencia" consignado en la Convención de la Habana, reconociéndole la capacidad de -determinarla al Estado asilante.

El artículo 9 también es de gran relevancia, señala la pauta que va -seguir el agente diplomático "para normar su criterio" en lo que respecta a la determinación de la calidad del delito, o de la existencia de delitos conexos, pero dándole prioridad absoluta al Estado asilante para calificarla. Su contenido es el siguiente:

"El funcionario asilante tomará en cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito o de la existencia de delitos comunes conexos; pero será -respetada su determinación de continuar el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido."

En los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 19 se establecen garantías de seguridad tendientes a proteger la vida del asilado, en cualesquiera de las circunstancias en que pudiera encontrarse. Por su importancia se transcribirán los siguientes artículos:

ARTICULO 11 :

"El Gobierno del Estado Territorial puede, en cualquier momento, exi--

gir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías que prescribe el artículo 5."

ARTICULO 12 :

"Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo 5 y el correspondiente salvoconducto."

ARTICULO 13 :

"En los casos en que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta, para la rapidez del viaje, las condiciones reales de peligro que se presenten para la salida del asilado. . . "

El salvoconducto que deberá entregar el Estado territorial al Estado asilante, para garantizar los conceptos del artículo 5 (vida, libertad, seguridad), vincula un compromiso total entre ambos Estados con el fin de proteger al asilado.

ARTICULO 18 :

"El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna del Estado territorial. Esta disposición no sólo prohíbe "practicar actos contrarios a la tranquilidad pública" si no que además agrega "ni intervenir en la política del Estado territorial".

EL PROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL DE 1959.

El Consejo de Jurisconsultos aprobó en su Cuarta Reunión (Santiago - 1959) "Un Proyecto de Protocolo Adicional a las Convenciones Sobre Asilo

Diplomático" (A las convenciones de 1928, 1933 y 1954). En el mismo no se reconoce como delito político al genocidio y en general a los delitos de lesa humanidad, ni en tiempo de paz ni en tiempo de guerra. Se perfecciona la definición de "caso de urgencia". Se establece un término de 30 días para la expedición del salvoconducto. La calificación del delito que haga el Estado asilante será irrevocable y por escrito.

CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO

(16)

Suscrita el 28 de marzo de 1954, en la
Décima Conferencia Interamericana
Caracas

<u>PAISES SIGNATARIOS</u>	<u>FECHA DE DEPOSITO DEL INSTRUMENTO DE RATIFICACION</u>
Argentina	
Bolivia	
Brasil	Septiembre 17, 1957
Colombia	
Costa Rica ¹	Febrero 24, 1955
Cuba	
Chile	
Ecuador	Agosto 11, 1955
El Salvador	Septiembre 23, 1954
Guatemala ²	
Haití ³	Febrero 18, 1955
Honduras ²	
México	Febrero 6, 1957
Nicaragua	
Panamá	Marzo 19, 1958
Paraguay	Enero 25, 1957
Perú ⁴	Julio 2, 1962
República Dominicana ²	Diciembre 14, 1961
Uruguay ²	Agosto 9, 1967
Venezuela	Diciembre 29, 1954

1. Firmó el 16 de junio de 1954, en la Unión Panamericana.
2. Con reservas.
3. Denunció el 1° de agosto de 1967. La denuncia entró en vigor el 2 de agosto de 1968. También ha denunciado la Convención sobre Asilo, suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana, 1928 (A-23), la Convención sobre Asilo Político, suscrita en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo, 1933 (A-37) y la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en la Décima Conferencia Internacional Americana de Caracas, 1954 (A-47).
4. Firmó el 22 de enero de 1960, en la Unión Panamericana.

1.4.9.2. CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL

Viene a constituir un régimen para el asilo en territorio extranjero, - que encuentra su fundamento en el reconocimiento a la soberanía de los Estados; en el ejercicio de la misma; y en el respeto a la jurisdicción del Estado asilante. Lo que se traduce en la total seguridad y garantía para quienes se asilen en territorio extranjero.

ARTICULO 1° :

"Todo Estado tiene derecho en ejercicio de su soberanía a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno."

Al igual que en la Convención del Asilo Diplomático (art. 2°), en la Convención de Asilo Territorial, la institución se estipula como un derecho para el Estado territorial, un derecho basado en su soberanía, y que no admite cuestionamientos de otros Estados por la manera en que se conduzca en relación a esta institución.

El Artículo 2° dice:

"El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un gobierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el he

cho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado.

El artículo justifica la seguridad de los perseguidos por motivos políticos en base al respeto de la soberanía territorial del Estado asilante, considerando que cualquier intromisión extranjera en su territorio, constituye una violación.

En los artículos 3 y 4 se declara la protección a los perseguidos políticos, negándose la extradición de los mismos conforme a la calificación que haga el Estado requerido.

ARTICULO 5 :

"El hecho de que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un Estado se haya realizado subrepticia o irregularmente, no afecta las estipulaciones de esta Convención."

La disposición referente a la entrada "subrepticia o irregularmente" lo que equivale a la entrada a territorio extranjero sin los requisitos migratorios necesarios, es de gran importancia teniendo en cuenta que la mayoría de los perseguidos lo hacen de manera "ilegal" por las circunstancias propias de la salida de su país.

ARTICULO 7 :

"La libertad de expresión del pensamiento que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado no puede ser motivo de reclamación por otro Estado basándose en conceptos que contra éste o su gobierno expresen públicamente los asilados o refugiados, salvo el caso de que esos conceptos constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado

reclamante. "

El contenido de los artículos 7 y 8 trata de la libertad de pensamiento, reunión y asociación, respecto de los cuales no podrá haber reclamo alguno para restringírselas y sólo podrán coartarse éstas libertades en los casos extremos previstos en la cláusula final.

El Estado requirente puede solicitar la vigilancia o internación pero se aclara que ésto procederá cuando el asilado forme de algun modo parte de un movimiento suversivo, los gastos que ocasionare ésta medida correran a cargo del Estado requirente (art. 9).

Por lo que respecta a la calificación de la conducta de los asilados en relación con los artículos 7, 8 y 9 ésta dependerá del criterio del Estado requerido en conformidad con el artículo 11:

"En todos los casos en que la introducción de una reclamación o de un requerimiento sea procedente conforme a este convenio, la apreciación de la prueba presentada por el Estado requirente dependerá del criterio del Estado Requerido."

PROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL DE 1959.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos aprobó también en su Cuarta Reunión (Santiago, 1959) el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención sobre Asilo Territorial de 1954:

Artículo Unico:

" A los efectos de extradición, no serán considerados como delitos políticos el genocidio ni, en general, los delitos de lesa humanidad, cometidos en tiempo de paz o en tiempo de guerra".

CONVENCIÓN SOBRE ASILO POLÍTICO

(17)

Suscrita el 26 de marzo de 1954, en la
 Decima Conferencia Interamericana
 Caracas

<u>PAISES SIGNATARIOS</u>	<u>FECHA DE DEPOSITO DEL INSTRUMENTO DE RATIFICACION</u>
Argentina ¹	
Bolivia	
Brasil	Enero 14, 1955
Colombia	Diciembre 11, 1955
Costa Rica ²	Febrero 24, 1955
Cuba	
Chile	
Ecuador	Agosto 11, 1955
El Salvador	Septiembre 28, 1954
Guatemala ¹	
Haiti ¹	Febrero 18, 1955
Honduras ¹	
México ¹	
Nicaragua	
Panamá	Marzo 19, 1955
Paraguay	Enero 25, 1957
Perú ¹	
República Dominicana ¹	
Uruguay	Agosto 9, 1957
Venezuela	Diciembre 27, 1954

1. Con reservas.

2. Firmó el 17 de junio de 1954, en la Unión Panamericana.

3. Denunció el 17 de agosto de 1963. La denuncia entró en vigor el 2 de agosto de 1967. También ha denunciado la Convención sobre Asilo, suscrita en la Séptima Conferencia Interamericana de La Haya, 1929 (A-23) y la Convención sobre Asilo Político, suscrita en la Séptima Conferencia Interamericana de Montevideo, 1953 (A-87) y la Convención sobre Asilo Diplomático, suscrita en la Decima Conferencia Interamericana de Caracas, 1954 (A-10).

El original está depositado en la Unión Panamericana. La copia es también depositaria de los instrumentos de ratificación. Entró en vigor el 18 de diciembre de 1954. El depositario designado es el secretario general de las Naciones Unidas.

1.4.3.10.- DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE DE 1948.

La Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá Colombia en 1948, adoptó esta Declaración que inicia formalmente el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

La misma se constituyó en el primer instrumento internacional, que -- enunció los derechos esenciales del hombre, antecediendo a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclamada por la O.N.U. en 1948, y -- no sólo eso sino que además mientras en la Carta de Naciones Unidas se estipula únicamente la función de "promover" los derechos humanos, en tanto -- que en la Carta de la O.E.A. se impone directamente a los Estados miembros la obligación de respetar esos derechos y libertades.

En éste documento internacional se consagra el derecho de asilo en el artículo :

Artículo XXVII:

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

La declaración concibe el asilo como un "derecho humano", y no como un derecho de Estado como se expresa en las Convenciones de 1954, viene a ser un derecho propio de las personas perseguidas por razones políticas. Y aunque no hace referencia específica ni al asilo diplomático, ni al asilo territorial se entiende que ambos se encuentran contenidos en el artículo anterior.

1.4.3.11.- CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 1969.

Suscrita en la Conferencia Interamericana de San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y cuyo objetivo fué perfeccionar la declaración de los derechos humanos ya consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos del hombre.

Aquí también se contempla el derecho de asilo como un derecho inherente al hombre.

Artículo 22:

Derecho de circulación y residencia.

"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 Estado y los convenios internacionales".

Aquí se amplía más el derecho de asilo, que en la Declaración de 1948 al considerarse que también es aplicable a aquellos casos en los que haya conexidad de delitos.

CAPITULO II

2.- ORIGEN Y EVOLUCION DE LA PROTECCION INTERNACIONAL A REFUGIADOS.

Los refugiados son un reflejo de las transformaciones y perturbaciones del mundo moderno, propiamente a partir del siglo XX. Podemos decir -- que se inicia en Europa con la Revolución Rusa y la Primera Guerra Mundial, extendiéndose posteriormente a otras partes del mundo a consecuencia de -- los movimientos de independencia, las presiones originadas por los regímenes totalitarios o militares, los conflictos entre los Estados, los desastres naturales y las concepciones racistas se han originado migraciones de grandes grupos humanos, que cruzan las fronteras de sus países en busca de seguridad.

El problema para los refugiados, no sólo lo constituye la satisfacción de sus necesidades básicas, y la superación de sus conflictos psicológicos y emocionales, tal vez el de mayor trascendencia sea el encontrar un país de asentamiento, donde pueda llevar una vida normal. Este es quizá el problema más difícil de solucionar, porque no obstante de que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, donde se establecen las bases de la protección internacional a los refugiados. Muchos Estados se han negado a recibirlos en su territorio, o lo han hecho pero sólo de manera precaria o temporal, por considerarlos como un problema social o económico.

Contrariedad a la que han hecho frente tanto la Comunidad Internacional como agrupaciones voluntarias y los mismos Estados en particular, para encontrar soluciones al grave problema que padecen millones de nuestros congéneres. Uno de los resultados más trascendentales ha sido la creación de normas que garantizan los derechos esenciales de los refugiados y la de

su incorporación a las leyes de los Estados.

La protección internacional a los refugiados es iniciada por Fridjof Nansen en 1921, y continuada después por otros organismos gubernamentales o intergubernamentales, temporales, que surgían para resolver los problemas de los refugiados conforme iban dándose, y una vez hecho ésto desaparecían, siendo sustituidos por otras. Sin que se crease ningún organismo permanente, puesto que se consideraba que los problemas que ocasionaban estos desplazados eran transitorios y que una vez solucionados cesaría la labor del organismo en turno.

Fué hasta 1950 con el surgimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, que se crea un organismo, que atendería definitivamente sus problemas, aunque en un principio se formó con carácter temporal, pero los constantes problemas de nuevos refugiados que surgían cada día, hicieron que se fueran ampliando paulatinamente sus funciones, hasta constituirlo en un organismo permanente de la comunidad internacional para el auxilio de los refugiados, inspirado únicamente en principios humanitarios, al margen de cualquier interés.

2.1.- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES PARA LOS REFUGIADOS.

La Revolución Rusa y la Contrarrevolución, provocaron las primeras oleadas de refugiados rusos, aproximadamente 1'500,000, hacia el centro y occidente de Europa (aunque a finales del siglo pasado ya había habido migraciones masivas de judíos rusos), pero el viejo continente sufría aún las consecuencias de la guerra, no estaba en plenas posibilidades de ayudarlos, además tenía problemas con sus propios refugiados.

Al término de la Primera Guerra Mundial, se constituye la Sociedad de Naciones, sin que en la misma se instituya ninguna situación relativa a -- los refugiados, puesto que éste problema no se llegó a preveer. Así que -- cuando se presentó la necesidad de auxiliar a los refugiados, ésta es pres tada en un principio por iniciativa de las organizaciones voluntarias, los Estados territoriales donde estaban los refugiados, y las potencias alia-- das, quienes implementaron programas de emergencia, que resultaron insuficientes para un acontecimiento de tal magnitud, por lo limitado de los re-- cursos de que disponían.

El Comité Internacional de la Cruz Roja, convocó a una conferencia el 16 de febrero de 1921, para buscar soluciones concretas y efectivas, para aliviar la angustiosa situación, no sólo material sino también jurídica -- que enfrentaban los refugiados. Era necesario esclarecer su situación ci-- vil, reintegrarlos a su país, o a un nuevo Estado, pero sobre todo ordenar y planear adecuadamente las medidas de asistencia que se les brindaban. -- Así que se opta por la creación de un Organismo Internacional, capaz de re sol ver los planteamientos anteriores, lo que es comunicado a la Sociedad - de Naciones que decide crear el Alto Comisionado de la Sociedad de Nacio-- nes para los Refugiados, poniendo al frente del mismo a Fridtjof Nansen en un principio este nuevo organismo fué visto con desconfianza, por el clima propio de la postguerra " . . . toda organización encargada de éste tipo de problemas, fuese a nivel nacional o internacional era vista con reticen cia por que se desconfiaba de la inquieta y naciente burocracia internacio nal sospechosa ante los ojos de los gobiernos" (18).

(18).- Cuadra Héctor, Proyección Internacional de los Derechos Humanos, - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F. 1970 pág. 151

Nansen era ya un hombre con cierta experiencia en la materia, se había hecho cargo anteriormente del organismo de la Sociedad de Naciones en cargo de la repatriación de los prisioneros de guerra, hombre de gran sensibilidad se daba cuenta de la angustia y sufrimiento que padecían los refugiados, inicia su labor de ayuda con el escaso presupuesto que se le otorgó para gastos de administración, lleva a cabo las siguientes actividades:

a.- Constituye ayuda material de sociedades privadas, crea un sistema para repartir el costo del mantenimiento de los refugiados entre diversos países, o cuando menos con alguna aportación económica de los Estados, logrando incluso que en ocasiones éstos se hicieran cargo de ellos.

b.- Realiza programas para evitar enfermedades epidémicas en los campamentos de asentamiento, sobre todo en los más poblados.

c.- Crea el "Pasaporte Nansen", que vino a ser un documento de identidad para los refugiados, que les permitía desplazarse libremente pero principalmente en situaciones de tipo laboral. Este pasaporte es reconocido por 52 países.

d.- La Sociedad de Naciones por sugerencia de Nansen cedió algunas funciones del Alto Comisionado a la Organización Internacional del Trabajo, en particular la de obtener un empleo digno para los refugiados.

En 1922, 500'000, griegos étnicos abandonan Turquía, con rumbo a su país de origen, después de perder la guerra ante los turcos, el gobierno griego solicita ayuda a Nansen para su salida quien la organiza con gran éxito, con aportaciones económicas de carácter privado y 18 000 dólares - que la Sociedad de Naciones le otorgó.

Por iniciativa propia Nansen efectuó un intercambio transfiriendo -- 1 500 000 griegos de Turquía a Grecia por 500 000 turcos que de Grecia se pasaron a Turquía.

Se hace cargo de los refugiados armenios en 1923, cuyo país había sido devastado como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la mitad de su población fué exterminada, y el resto había huído refugiándose en Siria, Palestina, Mesopotamia, Chipre, Bulgaria, Grecia y Ereván. Estos refugiados recibieron las mismas prerrogativas que los refugiados rusos, entre éstas el "Pasaporte Nansen". Organiza también el regreso de gran cantidad de refugiados a Armenia y el asentamiento definitivo en Siria de -- unos 40 000 armenios.

Durante el tiempo que estuvo en funciones el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los refugiados (1921-1930), sus gastos ascendieron a 500'000 dólares oro.

En 1924 la Sociedad de Naciones a sugerencia de Nansen cedió algunas funciones de éste organismo a la Oficina Internacional del Trabajo, en -- particular la de obtener un empleo digno para los refugiados. "Con lo que la labor del Alto Comisionado, se limitaría a los asuntos políticos y de tipo jurídico. Al no existir agencia que se ocupase directamente de las -- operaciones de la emigración, la O.I.T., aceptó la propuesta no sin cierta reticencia y aún bajo las condiciones que su labor al servicio de los refugiados fuera lo menos duradera posible y de no verse obligada a extender su acción a los campos del socorro propiamente dicho y del transporte. En 1929 tras haber ayudado a encontrar trabajo a unos 69 000 refugiados, la O.I.T. decidió interrumpir su cometido, entendiendo que cualquier asunto

to relativo a los refugiados, tanto en el orden jurídico como en el político y en el financiero, debían ser preocupación del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, bajo cuya competencia habían por lo tanto de permanecer" (19).

En 1922, en reconocimiento a su alta labor humanitaria, Fridtjof Nansen recibió el Premio Nobel de la Paz. También se creó en su honor el Premio "Medalla Nansen" con el objeto de conmemorar su gran labor humanitaria y a través de su ejemplo alentar a los particulares a servir a la causa humanitaria de los refugiados, un comité internacional otorga cada año una medalla como reconocimiento a un trabajo sobresaliente y excepcional en favor de los refugiados" (20).

2.1.1. OFICINA NANSEN DE 1930.

Con la muerte de Nansen en 1930, y el cese a actividades de la O.I.T. la Sociedad de Naciones modifica su sistema de asistencia a los refugiados reservando para la Secretaría General, las actividades tanto de asistencia jurídica como política y la asistencia material a una oficina nueva a la que se denominó Oficina Nansen en memoria de ese gran hombre.

Esta nueva organización, se constituyó por un Consejo de Administración, cuyos miembros serían elegidos conjuntamente por la Sociedad de Naciones, la O.I.T. y por los organismos privados de asistencia a refugiados. Inicia sus actividades a principios de 1931.

(19).- Cuarenta Años de Asistencia Internacional a Refugiados, ACNUR, Ginebra Suiza, 1978, p. 5.

(20).- Refugiados, 20 Preguntas y Respuestas, ACNUR, Ginebra Suiza, 1970, p. 16.

Entre sus actividades principales se encuentra la supervisión de las acciones en beneficio de los refugiados del "Grupo Nansen" (los armenios, rusos, asirio-caldeos, etc.).

En 1935 se suman a su protección, los refugiados provenientes de Sarre, cuando este fué devuelto a Alemania, ya en ese entonces bajo el mando de Hitler.

Sus recursos económicos los obtenía de donaciones particulares, aportaciones de algunos Estados, del presupuesto que le tenía asignado la Sociedad de Naciones, y de venta de sellos llamados Sellos Nansen que acompañaban a los pasaportes del mismo nombre, los gastos que tuvo ésta Oficina fueron considerables y superaron varias veces a los gastos del Alto Comisionado.

En 1938 también se le concede el Premio Nobel de la Paz a ésta oficina, constituyéndose en la segunda ocasión que le otorgan este premio a un organismo de protección a refugiados.

2.1.2. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS REFUGIADOS PROCEDENTES DE -- ALEMANIA.

De la Alemania dominada por Hitler, huyeron miles de personas, principalmente judíos, para su tutela se creó una nueva oficina, porque el gobierno nazi se opuso a que la Oficina Nansen se encargara de ellos.

El 26 de octubre de 1936, nace la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados Procedentes de Alemania, la que funcionaría independientemente de la Sociedad de Naciones, pero en mutua colaboración. Se nombra como titular a Mr. James Mc. Donald.

A pesar de los grandes esfuerzos de ésta oficina por resolver los --

problemas económicos, sociales, jurídicos y políticos de los refugiados, - sus resultados apenas alcanzaron a percibirse, ya que el clima socio-político imperante en Europa dificultaba la labor de encontrarles un país de - residencia y un empleo.

La incompetencia de este organismo para solucionar la angustiosa situación de los refugiados, impulsó al Gobierno noruego a solicitar que el Alto Comisionado para los Refugiados Procedentes de Alemania, se centralizara a la Sociedad de Naciones, ya que bajo su autoridad sería más fácil - negociar condiciones ventajosas para la admisión de los refugiados en los países. La Asamblea General no aceptó ésta propuesta.

2.1.3.- OFICINA UNICA DEL ALTO COMISIONADO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES PARA LOS REFUGIADOS.

El Gobierno noruego, hace otra propuesta que ésta vez sí es aceptada por la Sociedad de Naciones, la unificación de las dos oficinas existentes, la Oficina Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados Procedentes de Alemania en una oficina única, a la que se denominó Oficina para el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, que empezó a - funcionar a partir del 31 de diciembre de 1938.

La oficina unificada estaría bajo el mandato directo de la Sociedad de Naciones, le correspondería supervisar el cumplimiento de las disposiciones de protección internacional para los refugiados, y principalmente - el buscar un país de residencia para todos los refugiados. Pero en el aspecto jurídico y financiero la Sociedad de Naciones no se responsabiliza, aunque se le asigna un presupuesto anual. Por lo que tuvo que recurrir a - las aportaciones voluntarias para alcanzar a cubrir sus gastos.

Su labor no obtuvo grandes resultados, más bien su función fué la de intermediario entre los donadores de fondos (instituciones gubernamentales, instituciones privadas, etc) y las instituciones oficiales que asistían a los refugiados por mandato de la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados.

2.1.4.- EL COMITE INTERGUBERNAMENTAL PARA REFUGIADOS.

La dominación ejercida por Alemania bajo el liderazgo de Adolfo Hitler y la conquista de varios territorios (como Austria en un principio y más tarde Checoslovaquia y Polonia, etc.) forzó a sus pobladores a huir de la persecución nazi de que eran objeto por situaciones raciales, religiosas, etc.

El Presidente Norteamericano Franklin D. Roosevelt convocó a una reunión para fijar las medidas necesarias, el éxodo ordenado de los territorios ocupados, y para la instalación en algún Estado de quienes ya habían salido. La reunión se efectuó en Evian en julio de 1938, con la participación de 32 Estados, surgiendo el Comité Intergubernamental para Refugiados integrado por 31 Estados, con sede en Londres.

Entre sus primeras actividades efectuó reuniones periódicas con el Gobierno Alemán, para organizar la salida de los refugiados, de la manera más conveniente.

La Segunda Guerra Mundial incrementa el número de refugiados, con la única salvedad de que hace más penosa su salida por la mayor vigilancia y control en las fronteras, además la excesiva crueldad y el reforzamiento de las persecuciones por parte del Gobierno Alemán, hacen más apremiante la tarea de implementar medidas de ayuda para los perseguidos.

Es tal la magnitud del problema, que el gobierno de Estados Unidos - solicita al Comité Intergubernamental para Refugiados, el estudio de un - proyecto que prevea la posibilidad del establecimiento de los refugiados en nuevas zonas del mundo y del costo económico que ésto implicaría.

En la declaración de los Estados Unidos y Gran Bretaña hecha en la - Conferencia de 1943, ambos países acuerdan ampliar las funciones de éste organismo, lo que se acuerda en definitivo, en una reunión del Comité Ejecutivo del mismo, así sus beneficios en un principio exclusivos para - las víctimas del nazismo, se alarga a toda aquella persona que pueda ser considerada como refugiada, lo que textualmente se expresó de la siguiente manera: "a toda persona, cualesquiera que fuese que, como resultado de los acontecimientos en Europa, que hayan tenido que abandonar, o tuvieren aún que abandonar sus patrias o lugares de residencia, debido al peligro que para la integridad de sus vidas o de sus libertades significaban, su raza, su religión, y sus ideales políticos..." (21). Logrando el Comité - llegar a ser un sistema de máxima protección, sustento y transporte, para todos los perseguidos.

El Comité Intergubernamental de Refugiados, multiplicó sus esfuerzos para auxiliar a los judíos que podían escapar del exterminio alemán, en - los territorios controlados. Trabajándose conjuntamente con la Oficina Internacional del Trabajo con el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, con la naciente Administración de Socorro y Rehabilitación, y con la Junta para Refugiados de Guerra de los Estados Unidos.

Pero ni aún así se logra poner término a tan inhumana persecución, -
(21).-Cuarenta Años de Asistencia a Refugiados, Op. Cit. p. 10.

se trabajaba principalmente apoyando las huidas clandestinas que se daban en mayor número en Francia, Hungría, Italia y Rumanía, una vez fuera del país de persecución las personas recibían la asistencia necesaria, y se les buscaba un lugar seguro para su establecimiento.

Para que los millones de refugiados existentes pudieran desolazarse, se creó un documento de identificación, similar al "Pasaporte Nansen", al que se le dió el nombre de "Documento de Londres para Viajes".

El Comité se encargó de tutelar los intereses de todos aquéllos que no poseían la protección de algún gobierno. Y nombraba representantes que se responsabilizaban de la organización y gastos migratorios de los refugiados en los territorios que se iban liberando del dominio extranjero.

2.2.- LA ADMINISTRACION DE SOCORRO Y REHABILITACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Europa se debatía entre la miseria y la guerra con millones de refugiados provenientes principalmente de los territorios ocupados, con gran parte de su territorio en ruinas, sin posibilidades inmediatas de reestablecimiento, y con la convicción de lo difícil que sería la integración y desarrollo de sus estructuras económicas, políticas y sociales. Se decide crear otro organismo de apoyo, la Administración de Socorro y Rehabilitación: "...para proyectar la coordinación, ordenación o negociación de medidas de socorro a favor de las víctimas de la guerra, en todas las zonas si tuedas bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas, suministrándoles -- alimentos, combustible, ropas, habitación y todo lo indispensable, así como también servicios médicos..." (22).

Su comité se integraba por un Director General, y una administración

(22).- Ibíd. p. 11.

constituida por Estados Unidos, Rusia, Inglaterra y China.

Los objetivos principales de la U.N.R.R.A. eran:

- 1.- Auxiliar a las personas afectadas moral o económicamente.
- 2.- Promover la repatriación voluntaria.
- 3.- Reanudar la producción en los sectores industriales y agrícolas - prioritarios.
- 4.- Reestablecer los servicios públicos más urgentes.
- 5.- Prevenir y erradicar epidemias, y demás enfermedades que pudiesen surgir.

El nuevo organismo canalizó sus esfuerzos de manera prioritaria a los nacionales de los Estados miembros de la O.N.U., y posteriormente a los de más refugiados, desarraigados de su país, por motivo de su raza, religión o actividades en beneficio de las Naciones Unidas.

Se buscó la reintegración de los millones de trabajadores extranjeros llevados en su mayoría por la fuerza a Alemania y de todas las demás personas que de una u otra manera se vieron obligados a abandonar sus hogares y una vez libres decidieron regresar a su lugar de origen. Se implementaron todas las medidas necesarias para el traslado, víveres, transporte, habitación, atención médica, etc.

Al entrar los aliados en Europa en junio de 1944, la U.N.R.R.A., en vía grupos de expertos, con los ejércitos para ayuda de los refugiados localizados dentro de los lugares de batalla. Para 1945 en Alemania de los 363 campos de acogimiento existentes, 263 pertenecen a la U.N.R.R.A.

Así para finales de la guerra ya se habían auxiliado conjuntamente -- con autoridades del ejército aproximadamente más de 6 000 000 de personas,

quedando todavía más de 1 000 000 de seres humanos necesitados de asistencia que no habían sido repatriados.

Estos grupos humanos no habían sido repatriados, principalmente porque no lo deseaban por haber cortado todo vínculo con su país, o por algún cambio en la situación política del mismo. En los demás casos fué por falta de recursos económicos, o por problemas en el transporte.

Para principios de 1946, según cálculos del Comité Intergubernamental para los Refugiados, había cerca de 2'000'000 de seres que querían un lugar para vivir. Las víctimas que no querían repatriarse ascendían a 900'000. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas tenía 250'000 refugiados de origen exterior a la guerra (refugiados del grupo Nansen en su mayoría), 350'000 personas (republicanos españoles, alemanes, austriacos) bajo la protección del Comité Intergubernamental, los gobiernos aliados tenían a su cargo unas 300 000 personas (europeos, africanos y orientales). Cifras de poca importancia si se compara con los 40 000 000 de personas que perdieron sus hogares como consecuencia del conflicto.

La U.N.R.R.A. estableció condiciones muy estrictas que debían reunir los refugiados para ser considerados como tales. Durante los años de 1946 y 1947 fué tanta la afluencia de refugiados y tan difícil su asistencia, que las autoridades de éste organismo decidieron no concederle protección a quienes no demostraran haber llegado con anterioridad a una determinada fecha.

2.3.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS. (O.I.R.)

En su primera sesión de 1945 (Conferencia de San Francisco) al decirse la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General, recibe la pro-

posición de los gobiernos noruego y británico, para la creación de un nuevo organismo, especializado tanto para los refugiados antiguos como para los presentes: "fuese creado en el momento, o fuese producto de una revisión, con el fin de lograr una nueva fórmula denominada Organización Internacional para los Refugiados y Personas carentes de apoyo estatal" (23).

Las discusiones duran más de un año, sin que se tome ninguna medida concreta a tomar, la mayoría de los países consideraban que era necesario establecer bajo la custodia de Naciones Unidas el problema de los refugiados, de conformidad con los términos de su Carta concretamente el artículo primero que dice:

"Los objetivos de las Naciones Unidas son:

... 3.- Lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como en la promoción del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión" (24).

En oposición a esto los países de Europa oriental, opinaban que era innecesaria la creación de un nuevo organismo, ya que el problema de los refugiados podría resolverse a través de la repatriación, por medio de convenios bilaterales entre los países correspondientes. Esta última medida implicaría la aplicación de la repatriación forzosa, a lo que se opuso la mayoría de los miembros de Naciones Unidas.

(23). Idem.

(24).- Noriega Raúl, La Carta Mundial, Antecedentes, Análisis y Crítica, Ed. Superación, México. D.F., 1978, p. 20

La Asamblea General aprobó (30 votos contra 5 y 18 abstenciones) el 15 de diciembre de 1946 la creación de la Organización Internacional para Refugiados. Sus atribuciones se ampliaron, asumiendo y superando a las organizaciones anteriores.

Para su constitución definitiva se necesitaba la firma de 15 gobiernos miembros, los que aportarían el 75% del presupuesto necesario. Para principios de 1947, 8 miembros ya habían dado su firma, con lo que el Comité Preparatorio entra en funciones totales a partir del 1º de julio de 1947, ab sorve las funciones de la U.N.R.R.A. y del C.I.R. Pero es hasta el 30 de agosto del año siguiente cuando queda constituida definitivamente la O.I.R.

Esta organización debería alcanzar sus metas en el plazo de 3 años -- (que en realidad fueron más de 4 años) tiempo que se consideraba prudente para poner fin a los problemas de los refugiados, nada más alejado de la realidad, que las circunstancias se encargarían de demostrar.

La sede de la O.I.R. se ubicó en Ginebra, con 90 oficinas distribuidas en América, Europa y Asia. Su presupuesto sería cubierto únicamente por 18 de los 54 países miembros de las Naciones Unidas.

Las categorías de personas que podían ampararse bajo la O.I.R. se ampliaron, incluyendo no sólo a las personas que pertenecían a las organizaciones anteriores, sino también a los refugiados de los países enemigos -- que se encontraban en total abandono. Aunque la selección de las personas que podían recibir su asistencia era muy estricta, no sólo por las categorías establecidas, sino porque también se marcaban las condiciones bajo -- las cuales se calificarían éstas.

Con las personas aceptadas después de la selección, la O.I.R. cumplía

Sus funciones y responsabilidades adecuadamente, brindándoles todo lo necesario. Sus programas incluían: alimentos, ropas, habitación, servicios sanitarios, servicios médicos, educacionales, empleos, orientación profesional y hasta ayuda psicológica. Además de facilitarles los servicios necesarios para la repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento en un tercer país.

Los métodos que mantuvo la O.I.R. fueron similares a los empleados -- por el Dr. Nansen, se expidieron documentos de identificación, se buscó -- que los refugiados llevaran una vida dentro de lo más normal posible, que trabajaran, que fueran capaces de adquirir propiedades, de contraer matrimonio, que los países de asentamiento les brindasen todo lo indispensable, incluso algunos como Estados Unidos y Austria les otorgaban la naturalización.

Se negoció con muchos Estados todo lo relativo a su reasentamiento, -- los países en que se reasentaron más refugiados fueron, Estados Unidos, Israel, Australia y Canadá. Se implementaron programas para facilitarles una reinstalación exitosa en los aspectos materiales y emocionales. A los refugiados que no poseían nacionalidad, se les dió toda la protección necesaria, y se buscó por todos los medios dotarlos de alguna.

En 1948 se realizaron operaciones de emergencia para trasladar numerosos judíos desde Shanghai a Israel, de refugiados de la Rusia Blanca de China a las Filipinas, donde encontrarían protección temporal.

El dinero para sufragar los gastos de sus actividades se obtuvo de -- las aportaciones de 18 gobiernos, 398,595,800. dólares, de los recursos financieros procedentes de la U.N.R.R.A. y el C.I.G.R. y de los donativos de

agencias voluntarias que hicieron un total de casi 429 000 millones de dólares.

Aún antes de que concluyera su período, en las Naciones Unidas se discute la necesidad de la creación de un nuevo organismo que lo sustituya -- sin que se decidiese nada en concreto. Mientras tanto la O.I.R. se prepara paulatinamente para el cese de sus funciones.

Para el año de 1951 la O.I.R. había diferido algunas de sus funciones no sólo a los gobiernos y agencias voluntarias, sino también al recién --- creado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Comité Intergubernamental para el Traslado de los Emigrantes Procedentes de Europa.

2.3.1.- AGENCIA DE SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS DE - PALESTINA.

Terminado el mandato de Inglaterra sobre Palestina el 14 de mayo de 1948, ésta es dividida en dos Estados, uno árabe que continuaría llevando el nombre de Palestina y otro judío que se denominaría Israel. Se inician las hostilidades ente árabes y judíos.

Poco después 750'000 árabes abandonan sus hogares, dirigiéndose principalmente a Jordania, Siria, Líbano y la Gaza. La ayuda es iniciada por - agencias voluntarias y la Cruz Roja Internacional, poco después la O.N.U. toma participación en el asunto, ayudando con fondos y provisiones, éste - auxilio fué de carácter temporal e intervinieron la O.I.R., F.A.O., U.N.I. C.E.F., y U.N.E.S.C.O.

Se crea como organismo de Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1949 la Agencia de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Pales-

tina en el Cercano Oriente, que después cambia su denominación a Organismo de Obras Públicas y Socorro de los Refugiados de Palestina en Medio Oriente (O.O.P.S.R.P.C.O.)

En un principio se consideró como un Organismo temporal, pero las circunstancias han hecho que a la actualidad su mandato siga extendiéndose. - Es una de las Organizaciones más grandes de Naciones Unidas, su sede se -- ubica en Beirut, cuenta con múltiples campamentos y cubre una zona muy amplia.

Los primeros refugiados se clasificaban así: 80% campesinos, obreros no especializados, ancianos, mujeres, niños, enfermos y el 20 % restante - hombres de negocios o profesionistas. Los que necesitaban asistencia sobre todo eran los primeros, principalmente en lo respectivo a la búsqueda de - un empleo puesto que los segundos se valían por su cuenta.

Actualmente el problema se ha multiplicado, porque los constantes con flictos bélicos han incrementado el número de refugiados y de víctimas incapacitadas, además de que existen muchos niños en edad escolar que necesi ta de servicios educativos.

Para ser admitido por este Organismo es necesario que el refugiado -- sea ... "una persona que haya normalmente residido en Palestina por un mínimo de dos años inmediatamente anteriores al surgimiento del conflicto de - 1948 y que como consecuencia a ésto, haya perdido tanto su casa como sus - medios de vida... "(25). Así por ejemplo de más de un millón de refugiados registrados en 1961 sólo se admitieron 870 300.

(25).- Cuarenta Años de Asistencia Internacional a Refugiados Op. Cit., p.

Las personas recibidas por la Agencia se adscriben en alguno de los países en los que opera ésta (Jordania, Líbano, Siria, etc.)

La persona admitida es instalada en los campos, donde se les proporcionan alimentos, ropas, atención médica, además también existen programas de bienestar social, educativo y profesional.

Por lo que respecta a la atención médica y social se previene el brote de enfermedades infecciosas, se instruye a las madres y niños sobre medidas higiénicas y alimentarias, se impulsa la formación de cooperativas, de centros de desarrollo juvenil, enseñanza de oficios.

Existen planes de financiamiento económico para los refugiados, para el establecimiento de pequeños comercios o talleres, programas de atención a minusválidos y a personas con deficiencias mentales.

En aspecto educativo, la Agencia cuenta con centros escolares de educación básica y educación secundaria. Se implementan planes para la educación magisterial y universitaria. Aproximadamente el 23% del presupuesto se dedica a las actividades educativas.

Su presupuesto se integra por contribuciones de organizaciones privadas y de Estados. Estados Unidos y Canadá son los mayores contribuyentes.

2.3.2.- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA RECONSTRUCCION DE COREA.

La Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea es el segundo Organismo regional creado por Naciones Unidas, el 1º de diciembre de 1950"... con el fin de asistir al pueblo de Corea, remediando sus sufrimientos y reparando los destrozos causados por la devastación..."(26).

(26).- Idem. p. 18.

Sus actividades prioritarias consistieron en proporcionar alimento, - habitación y servicios médicos a todas las personas afectadas por la guerra iniciada a partir de junio de 1950.

El auxilio a Corea había llegado aún antes de la formación de la Agencia, la O.I.R. le había otorgado un préstamo por 1'000'000 de libras en -- agosto de 1950 para acciones de ayuda inmediata. Posteriormente el personal de la O.I.R. y su director constituían también el personal del nuevo Organismo.

Aunque la Agencia tenía como objetivo auxiliar a las autoridades militares de Naciones Unidas en Corea, en el apoyo que se le prestaba al pueblo y gobierno de Corea para la reconstrucción de su país, y no el proteger a los desplazados, pero las circunstancias propias hicieron que ésta - tarea beneficiara también a los refugiados.

El 31 de agosto de 1960 cesaron sus actividades, una vez cumplidos -- sus objetivos.

2.4.- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

Después de la disolución de la O.I.R. la Asamblea General decide la - creación de otro Organismo que protegiera a los refugiados. así el 3 de diciembre de 1949 en la Resolución 319 (A) nace el Alto Comisionado de las - Naciones Unidas para los refugiados. Un año después se promulgó su estatuto y se colocó bajo autoridad de la Asamblea General.

La O.I.R. le delega sus funciones y responsabilidades así como todos aquéllos asuntos que no habían sido solucionados, algunos de los cuales tu vieron sus orígenes en la Primera Guerra Mundial.

En sus orígenes se consideró que el Alto Comisionado vendría a realizar funciones de negociador" ... fué inicialmente destinado no a ser un órgano de acción operativo, sino de estudio y coordinación... tenía que decir cuál de los proyectos presentados debería ser puesto en marcha y debía coordinar los esfuerzos de las organizaciones voluntarias que llevasen a la práctica los mismos..." (27). En el término de organizaciones voluntarias se incluyen a los gobiernos y a los organismos privados.

Al inicio de sus labores el A.C.N.U.R. tenía bajo su mandato la cantidad de 1'250'000 refugiados, de los que la tercera parte no tenía instalación definitiva. Difícil comienzo al que tenía que enfrentarse el recién electo Alto Comisionado y el grupo de funcionarios que le rodeaban.

Sus actividades estaban establecidas en sus estatutos, y debían ser ajenas a toda situación política, tener únicamente carácter social y humanitario. Buscaría principalmente la repatriación de los refugiados, su integración local, o el asentamiento en países de segundo asilo. También se le autorizaba para intervenir en programas complementarios de ayuda, con previa aprobación de la Asamblea General.

Quedaban bajo su custodia: Todas las personas afectadas por el fundado temor de ser perseguidas por motivos de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, así como todas aquellas que estaban fuera de su patria, y no podían o no deseaban alcanzar la protección de la misma.

Pero las medidas de protección jurídica no eran suficientes para resolver los problemas de los refugiados, la ayuda de organizaciones y gobiernos no bastaba, era necesario contar con fondos económicos para éste -

(27).- Cuadra Héctor, Op. Cit., p. 155

fin. El problema se ahonda más con la reducción en las admisiones de refugiados por los Estados y por el gran número de refugiados incapacitados - existentes, eran tan grandes las necesidades materiales existentes que el Alto Comisionado exclamó: "¿ Qué representa la protección internacional - para un hombre que se muere de hambre?, exclamó el señor Va Heuven Goedhart Los pasaportes son necesarios pero con ellos no se calma el hambre" (28). Tan relevante era el problema para el A.C.N.U.R. que en 1952 solicitó a la Asamblea General autorización para organizar un fondo de emergencia con aportaciones de los Estados.

La Asamblea General autoriza la formación del fondo de emergencia, - decide que de los proyectos a largo plazo se hará cargo el Banco Internacional para la reconstrucción y Desarrollo, quien buscará los medios de financiamiento.

La Asamblea General acordó la creación de un cuerpo legal que reuniera todo lo relativo a la protección de los refugiados. En diciembre de -- 1950 se efectúa la Convención Internacional que establece el Estatuto de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la convención que decide el texto definitivo del documento de protección internacional que perfeccionaría al de 1950, la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, y es después de tres años en abril de - 1954, cuando al reunirse las ratificaciones necesarias, entró en vigor. - Sus principios son aceptados actualmente por todos los países miembros, - conjuntamente con los del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

(28).- Zárjevski Yefime, "1951-1954 Los primeros pasos del ACNUR" Revista Refugiados, No. 10, Octubre de 1985, Ed. Ruan Madrid, España, -- p. 27.

giados, que se preparó con el fin de ampliar las disposiciones de la Convención de 1951.

En diciembre de 1952 la Fundación Ford dona al A.C.N.U.R. la cantidad de 3'000'000 de dólares, los que unidos a otras aportaciones, se aplicaron a la ayuda de unos 40'000 refugiados, principalmente a través de medidas de financiamiento encaminadas a hacerlos autosuficientes, obteniéndose -- gran éxito en el programa.

En 1953 al cumplirse el mandato del A.C.N.U.R., éste es ampliado por 5 años más.

Los buenos resultados del proyecto piloto de la Fundación Ford contribuye a que "la Asamblea General: "autorizara al A.C.N.U.R., en octubre del año siguiente a que recogiera contribuciones voluntarias para un fondo que se destinara a la puesta en práctica de soluciones permanentes. El sistema de solidaridad internacional que en las tres décadas siguientes iba a lograr que los refugiados necesitados de todo el mundo recibieran la ayuda y los medios necesarios para alcanzar la autosuficiencia, estaba al fin en condiciones de funcionar" (29).

Este fondo recibió el nombre de Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados (U.N.R.E.F.), que se destinaría a los refugiados, estuviesen o no en campos de concentración, que aún no se hubiesen establecido permanentemente. Dicho fondo recopilaría a través de aportaciones voluntarias -- 16 000 000 de dólares en el término de 4 años.

Se proyectó la realización de medidas que solucionarían definitivamente la situación de los refugiados; a) Resolver la situación de los refugiados (29).- Ibid. p. 28.

dos no establecidos, sacándolos de los campos de asistencia, para reintegrarlos a la vida normal; b) Buscar el reasentamiento de quienes desearan emigrar; c) Realizar proyectos de integración para los ya establecidos; - d) La ubicación de ancianos, inválidos, enfermos crónicos, huérfanos, en asilos hospitalares, centros de rehabilitación y demás lugares especializados.

El que se buscara resolver la situación de los refugiados que habitaban en campos de concentración, como medida prioritaria, no implicaba que los refugiados que viviesen fuera de los mismos estuviesen en mejores circunstancias, porque había personas que tenían mucho tiempo viviendo en los campos, incluso años sin contacto con el exterior, y ésto podría ocasionarles desajustes emocionales y psicológicos, sobre todo a los niños.

Desde sus inicios el A.C.N.U.R., promovió la celebración y adopción de acuerdos y convenciones internacionales, que definen su situación jurídica y la cooperación de los Estados para su aplicación, principalmente en las cuestiones migratorias y laborales. "A nivel nacional, el A.C.N.U.R., también se esforzó desde el comienzo para alentar a los gobiernos para que crearan una legislación interna y unos reglamentos favorables a los refugiados..." (30).

De la supervisión del cumplimiento de éstos acuerdos, se encargan -- los representantes del mismo. En casos especiales se da asistencia jurídica a las personas cuando no tienen recursos y tienen problemas por su situación de refugiados.

Así a fines de 1956 aproximadamente 200 000 húngaros salen de su --

(30).- Idem.

país refugiándose 179 000 en Austria, 19 000 en Yugoslavia y el resto en otros países de Europa. Inmediatamente intervienen el A.C.N.U.R., y algunos gobiernos y organizaciones privadas bajo su coordinación. (Se contribuyó al programa con más de 1'100'000 dólares).

Se logra que retornen a Hungría 16 000 de los refugiados, en Austria se establecen 10 000, en Europa se distribuyen 65 000, del resto muchos emigran del continente, y de otros se desconoce su paradero.

La ayuda que se les brindó a estos refugiados fué abundante, no sólo en el aspecto material sino también en el jurídico (se les otorgan facilidades migratorias). En 1961 el Alto Comisionado suspendió la cuenta especial de ayuda a refugiados húngaros, adscribiendo sus gastos al presupuesto general.

Por lo que respecta al U.N.R.E.F., mucho antes de que transcurriera el plazo marcado para la formación de su presupuesto, ya se habían recaudado más de 17 000 000 de dólares sobrepasando la meta prevista. Con lo que se iniciaron 800 programas prioritarios en 9 países, y otros menos importantes en 6 países más.

La Asamblea General resuelve en 1957 prorrogar la actividad del A.C.N.U.R. por 5 años más en su resolución 1165 (XII) del 26 de noviembre. También acuerda en la resolución 1166 (XII) de la misma fecha, poner fin al U.N.R.E.F., creando a cambio programas anuales, que respondieran a las necesidades conforme fueran surgiendo y de acuerdo a las circunstancias propias de cada caso.

En 1957 se plantea una gran interrogante para el A.C.N.U.R., el que sí debía o no ayudar a los refugiados chinos en Hong Kong, que ascendían a

más de 1 000 000. Puesto que de la acción que tomara éste organismo implicaría el reconocimiento de la República Popular China (Pekín) o de la República de China (Taípei). Por fin la Asamblea General en su resolución - 1167, autoriza al A.C.N.U.R. a ayudar a los refugiados chinos, la declaración se hace de una manera muy ambigua, como dice Héctor Cuadra "La resolución no se refiere a los aspectos legales del problema sino que reconoce que dicho problema es de tal índole que no pueda dejar de ser objeto de preocupación de la Comunidad Internacional y autoriza al Alto Comisionado para emplear sus buenos oficios para lograr algún arreglo y ayuda en tan grave problema" (31).

Se canalizó ayuda, pero ésta fué un tanto precaria, tal vez porque al Occidente le eran un tanto indiferentes en sus entonces los problemas de otro continente.

El Primer Ministro Tunecino solicitó en 1957 a la Asamblea General, la formulación y ejecución de un proyecto para asistir a más de 200 000 refugiados argelinos, que se encontraban en Túnez como resultado de los conflictos armados que se sucedían en su país.

Este caso representaba nuevamente un reto para el Alto Comisionado, el reconocimiento de los argelinos como refugiados implicaría, la existencia de actos contrarios a su libertad o vida por parte de las autoridades francesas en Argelia. Francia era uno de los países que siempre había cooperado más con el A.C.N.U.R.. También podría haber antipatía a esto por parte de sus aliados, Estados Unidos e Inglaterra.

No obstante el Alto Comisionado decidió asistirlos, medida que es co-

(31).- Cuadra Héctor, Op. Cit., p. 158.

municada a los países anteriores. Y al año siguiente conjuntamente con la Liga de la Cruz Roja se inician las labores de ayuda dentro de la mayor -- discreción posible, que consistieron principalmente en proporcionar habita- ción, ropas y alimento, ésto se hizo extensivo también a Marruecos.

La invasión de octubre de 1956, de Francia, Inglaterra e Israel, al territorio egipcio, trajo como consecuencia el éxodo de refugiados. De éstos 20'000 eran judíos apátridas que estaban bajo el mandato del Alto Comi sionado desde 1957, situación hasta ese entonces desconocida para ellos. - La ayuda que se prestó a los refugiados fué hecha de manera que no creara conflictos con los árabes, siendo Francia e Italia los países que acogie-- ron a la mayoría de éstos refugiados.

Para 1960 el Alto Comisionado había efectuado 1366 programas de los - que la sexta parte se canalizaron a la reinstalación de refugiados y el -- resto a programas de integración en los países de asentamiento. Otros 1100 proyectos se dirigieron a los refugiados sin domicilio fijo en Europa. Así para ese año bajo su asistencia había 110 000 refugiados en Europa no ins-- talados, de los que más de 20 000 vivían fuera de los campos de refugio.

Dos hechos trascendentales en la vida del A.C.N.U.R. durante esos -- años y que contribuyeron a fortalecer su misión fueron sin duda la obten-- ción del Premio Nobel de la Paz de 1954 y la designación del año 1959 como Año Internacional del Refugiado.

En 1954 se declaró desierto el Premio Nóbel de la Paz, reservándolo - para el próximo año, por lo que en 1955 se otorgó el premio de 1954 al Al-- to Comisionado: "Al otorgar el Premio Nóbel de la Paz de 1954 a la Alta Co-- misaría de las Naciones Unidas para los refugiados, el Comité Nóbel del --

Storting (parlamento noruego) expresó de nuevo su confianza en la cooperación internacional para resolver o al menos paliar uno de los más lascerantes problemas de nuestro siglo" (32). Para éste año existían 2.5 millones de refugiados asistidos por A.C.N.U.R.

Si con ésto se hizo una mayor promoción de las actividades en pro de los refugiados, mayor aún fué el éxito que se logró con la campaña encaminada a concientizar a los Estados, individuos y organizaciones voluntarias, en la necesidad de solucionar la lascerante situación en la que se encontraban miles de seres humanos, denominado al año de 1959 como Año Internacional del Refugiado. La iniciativa correspondió al representante de Inglaterra, y fué aceptada por la Asamblea General en su resolución 1285(XII) - del 5 de diciembre de 1958. Participaron más de 100 países.

El impacto que causó fué tal, que se obtuvieron múltiples beneficios financieros y jurídicos; "Toda ésta participación generalizada de los países en los programas de refugiados trajo como consecuencia, a nivel nacional e internacional, la liberalización de los criterios de inmigración y la promoción de medidas beneficiosas para los refugiados, tales como la -- aceleración de los procedimientos de naturalización o el alivio de ciertas restricciones legales o administrativas" (33).

Medidas que ya habfan sido planteadas, pero para las que no había -- existido respuesta de los gobiernos pero una vez "

(32).- Madrilejos Mateo, "Las Naciones Unidas y los Refugiados", Revista - Los Premios Nóbel No. 6, 1982, Ed. Orbis, Madrid España, p. 82.

(33).- Cuadra Héctor, Op. Cit., p. 158.

en las leyes migratorias, se hicieron factibles muchos proyectos, como la reunión de familia, la admisión de refugiados incapacitados, la ubicación o reinstalación definitiva de miles de personas, etc.

El éxito económico de dicha compañía permitió sacar de los campos de asistencia a refugiados que tenían años viviendo en ellos (10 o más años) y brindarles una mejor asistencia a quienes vivían fuera de los mismos. - Para principios de 1961 todavía había en Europa 61'000 refugiados no establecidos, asistidos por el Alto Comisionado.

La influencia ejercida por el Año Internacional del Refugiado, permitió la ampliación de las funciones del A.C.N.U.R. en beneficio de los refugiados independientemente de que se encontraran o no dentro de sus criterios legales. En relación con lo que la Asamblea General dictó dos resoluciones. La primera la resolución 1388 (XV) del 20 de noviembre de ese año, define al refugiado desde el punto de vista social, más que jurídico "... amplió la autoridad del Alto Comisionado para que empleara sus buenos oficios con el fin de lograr el bienestar de los refugiados no incluidos bajo su mandato"(34)

En la segunda resolución la 1499 (XV) del 5 de diciembre de 1960, la Asamblea General "...reafirmó, en esta loable dirección, la función del Alto Comisionado y su importante función de mediador de oficio, no sólo en beneficio de los refugiados bajo el mandato y protección de este organismo, sino de aquéllos que no entraban en rigor bajo su competencia" (35)

Estas medidas permitieron el auxilio a refugiados contemplados fuera de su mandato, aplicando en su beneficio recursos de gobiernos y asocia-

(34). Ibid. p. 162

(35). Idem.

ciones privadas. Como sucedió con la ayuda al gobierno de Austria, para el asentamiento de antiguos refugiados que adquirieron nacionalidad.

Además en esta última resolución la Asamblea General, dada la atención que se estaba prestando a los refugiados fuera de su competencia invitó a sus miembros y a las organizaciones de asistencia especializada "... a continuar prestando atención a los problemas de refugiados aún pendientes de solución ... consultando con el Alto Comisionado respecto a las medidas de asistencia a los refugiados que no entran bajo la competencia de las Naciones Unidas... " (36).

Con la ampliación de funciones autorizada podría ayudar a cualquier grupo de refugiados, lo que hasta cierto punto era relativo, porque si -- bien era cierto que se habían eliminado algunos obstáculos, la mayoría de las veces no existía una asistencia directa para los refugiados que se encontraban fuera de la competencia del A.C.N.U.R., sino que se conseguían fondos, y él mismo se prestaba a distribuirlos, existía cierta reticencia por parte de algunos miembros de usar los fondos económicos del Alto Comisionado en éstos casos, situación que evolucionaría hasta convertirse en lo que actualmente es una asistencia que se brinda a cualquier refugiado que lo necesite y a todo gobierno que lo solicite por enfrentar en su territorio problemas de auxilio a refugiados.

Los problemas a los que se enfrentaría el A.C.N.U.R. a partir de los sesentas ya no sería principalmente lo relativo a los refugiados en Europa, sino con los refugiados provenientes de Africa y Asia.

En 1961 Camboya solicita cooperación del Alto Comisionado, para dar -

(36).- Idem.

asistencia a unos 30'000 refugiados provenientes de Laos y en colaboración con la Cruz Roja Internacional dispuso recursos del fondo de emergencia para las labores de ayuda.

En el mismo año, poco después 150 000 refugiados angoleños en el Congo también reciben ayuda del A.C.N.U.R. Hubo algunas oposiciones por parte de los Gobiernos debido a que éstos refugiados al igual que los de Laos no se encontraban dentro de su mandato. Situación que es admitida por la Asamblea General en su resolución 1673 del 20 de diciembre; "...al expresar su satisfacción por los esfuerzos hechos por el Alto Comisionado en sus varios campos de actividad en favor de los grupos de refugiados a quienes presta sus buenos oficios" (37).

Lo anterior marca la pauta para reconocer la libertad del Alto Comisionado para usar sus recursos en refugiados, aunque no cumplan con sus criterios jurídicos.

En Asia se dió el caso de 60'000 tibetianos que se refugiaron en Nepal y la India y el de 80'000 chinos que se refugiaron en Macao. Para los primeros se promovió comunidades rurales, actividades artesanales y educativas. Para los segundos principalmente proyectos de vivienda, de salubridad y educativos.

Así todas éstas nuevas situaciones de refugiados que fueron surgiendo a través del tiempo, implicaron la necesidad de ampliar las disposiciones de la Convención de 1951 a todos los refugiados del mundo, a través de la aprobación por la Asamblea General del Protocolo de 1967. Aunque de hecho aún antes de la promulgación de éste documento ya se les prestaba ayuda a

(37).- Ibid. p. 163.

los refugiados que no se encontraban dentro del mandato del A.C.N.U.R.

En 1981 el A.C.N.U.R. vuelve a recibir el Premio Nóbel de la Paz, como confirmación de la importancia de su labor: "La concesión del premio Nóbel de la Paz por segunda vez en treinta años al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados demuestra la extensión y persistencia de uno de los problemas más dolorosos del mundo contemporáneo. El Comité Nóbel Noruego insistió en que "los refugiados no deben ser olvidados", e hizo un llamamiento a la conciencia del mundo desarrollado" (38). Para esa fecha se brindaba asistencia a 10 millones de refugiados.

Ante la imposibilidad de enumerar todas las actividades que desarrolla el A.C.N.U.R. en beneficio de los refugiados, a continuación se mencionarán algunas de las más trascendentales.

- a) Para los refugiados minusválidos y los que requieran de atención médica y psiquiátrica, este organismo implementó desde 1973 el llamado "Plan 10" (Diez o más). A través del cual el Alto Comisionado solicitó a sus miembros que cada año recibieran 10 o más refugiados minusválidos con su familia.
- b) Crean programas de ayuda psicológica y afectiva a los refugiados, para ayudarlos a superar los traumas y choques que han sufrido como consecuencia de su situación, los que son acordes a su idioma y costumbres.
- c) A partir de 1978 más de 2 500 000 de afganos han huido de su país

hacia Pakistán, donde se encuentran distribuidos en 38 campamen

(38).- Matritajes Mateo, "Los refugiados un problema Endémico", Revista -- Los Premios Nóbel, No. 33, 1982, Ed. Orbis, Madrid España, p. 228.

tos, la ayuda que ha destinado el A.C.N.U.R. en su beneficio asciende a los 60 millones de dólares.

- d) Un caso muy numeroso es el de los refugiados indochinos, que de acuerdo a su país constituyen tres grupos: campucheanos, laosianos y vietnamitas.

Los campucheanos ascienden a más de 80 000 y se encuentran en Tailandia la mayoría en campos de asistencia, y no existen posibilidades inmediatas para su instalación en algún país.

Los laosianos, constituyen unas 77 000 personas, también la mayoría vive en campos de asistencia en Tailandia. Se han repatriado voluntariamente a partir de 1980 unos 3 000.

Por último los vietnamitas que son unas 45 000 personas distribuidas en diversos países, pero protegidos por el A.C.N.U.R. Además de que también cooperé con programas para el establecimiento definitivo de 276 000 vietnamitas que llegaron a China a partir de 1978, aunque muchos de éstos provenían de campamentos en otros países.

- e) Durante los últimos 10 años, cerca de 700 000 vietnamitas (entre los que se incluyen algunos miles de chinos) han huido de su país, para cruzar el Sur del Mar de China, buscando llegar al Sudeste asiático, para después llegar a otro país (como Estados Unidos principalmente). Estos reciben el nombre de "boat people", porque huyen en inseguras embarcaciones, abandonados a su suerte, la mayoría mueren de hambre, sed, ahogados o atacados por piratas.

Ante esta crítica situación el A.C.N.U.R. tomó las siguientes medidas

primeramente los programas RASRO y DISERO. En el primero se aseguran visados de reinstalación para los refugiados rescatados en el mar, además se cubren a las armadoras los gastos que hayan ocasionado estos rescates. Por lo que respecta a D.I.S.E.R.O. consiste en que los barcos que rescatan a estos refugiados, aún antes de llegar a la costa dan aviso de esto y el A.C.N.U.R. se encarga de garantizar el desembarco, dirigiéndose a alguno de los países partes del programa, que les da asentamiento inmediato.

Por si esto fuera también poco, existe un programa de antipiratería, desde 1961, que incluye la vigilancia por barco y avión de la zona sur del Mar de China, con lo que se busca detectar a los atacantes de los "boat -- people". Otra medida importante es el Acuerdo de Salidas Ordenadas, suscrito por el A.C.N.U.R. con el gobierno de Vietnam desde 1965, con lo que se han incrementado las salidas legales y disminuído las ilegales.

f) La sequía que afectó a Etiopía también ocasionó la salida de miles de seres humanos, hasta la fecha habían llegado a Sudán 316 000 personas entre etíopes y chadianos, pero su tragedia se acrecentó con la sequía que también afectó a Sudán. Convirtiéndose los campos de asistencia en lugares de dolor y muerte.

El Alto Comisionado, ante esta situación de urgencia, emprendió inmediatamente un Plan Emergente de Ayuda, para brindarles alimento, agua potable, ropa, viviendas, servicios médicos, etc. Esta gran labor se dificultó porque los refugiados se hayan dispersos en varios campamentos, y las vías de comunicación de Sudán son muy deficientes.

g) Por lo que respecta a la asistencia de los refugiados de América-

Latina por parte el Alto Comisionado, podemos considerar que un -- tanto de desinterés para los refugiados haitianos y cubanos durante los sesentas, ya que no fueron socorridos ampliamente por sus -- "buenos oficios".

Así en 1962 después del éxodo de aproximadamente 150 000 refugiados -- que llegaron a Estados Unidos, el A.C.N.U.R. no tuvo participación, pues -- el gobierno norteamericano absorbió todos los gastos del programa, situación análoga sucedió con los refugiados haitianos.

Situación diferente aconteció cuando a partir de 1972, se inician los conflictos en Bolivia, Chile, Uruguay y Argentina y el Alto Comisionado -- brinda su asistencia a más de 25 000 refugiados. Los conflictos armados en América del sur y la constante violación de los derechos humanos, hicieron muy difícil la asistencia a estos grandes grupos de refugiados que surgen, dado que la mayoría de los Estados les era muy difícil ayudarios.

Posteriormente en 1978 se suceden los conflictos armados en Nicaragua ocasionando el éxodo de miles de ciudadanos de éste país, principalmente a México, Panamá y Honduras, aunque una vez terminados los conflictos a la -- caída del gobierno somocista la mayoría son repatriados a través del A.C.- N.U.R.

Es tal la magnitud de los problemas en Centroamérica, que se crean -- dos oficinas regionales más en Honduras y Panamá (independientemente de -- las que operaban en Chile, Brasil y la de Buenos Aires Argentina que es -- la sede en América Latina).

Los conflictos en el Salvador, Guatemala y Nicaragua han originado -- grandes masas de refugiados asistidos actualmente por el Alto Comisionado.

2.4.1.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL A.C.N.U.R.

Las funciones, organización y responsabilidades del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, se encuentran contenidos en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Aprobado por la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950 - en la resolución 428 (V), que su primer artículo establece:

1.- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá las funciones de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las 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 a nuevas comunidades nacionales.

En el ejercicio de sus funciones y especialmente si llegare a presentarse alguna dificultad al respecto, por ejemplo cualquier controversia relativa al estatuto personal de esas personas, el Alto Comisionado solicitará el dictamen de un comité consultivo en asuntos de refugiados, si se creare tal comité.

Esta disposición contiene los objetivos esenciales del A.C.N.U.R. la protección Internacional a los refugiados y la búsqueda de soluciones definitivas a sus problemas. Lo primero se logra esencialmente a través de:

- a).- La aplicación del principio de la NO Devolución (Non-refoulement), por medio del cual se garantiza que ningún Estado podrá

por expulsión o devolución poner en modo alguno a un refugiado, contra su voluntad en el lugar en donde tema ser perseguido.

- b).- Promoviendo la firma de Acuerdos Internacionales, beneficos, para los refugiados, supervisando la forma de actuar de los Estados en relación con las normas adoptadas por ellos en estos convenios y capacitando a los policías aduanales y empleados admitidos de los diversos países que tienen trato con refugiados.

Por lo que respecta a la búsqueda definitiva de soluciones, ésta se concentra en los siguientes puntos:

- a.- La repatriación voluntaria; que es considerada la solución más satisfactoria para los refugiados. El A.C.N.U.R. ayuda a toda persona que desee repatriarse, una vez que han cesado las causas que originaron la salida de su país. Para hacer ésto factible, el estado del que son originarios los refugiados, debe autorizarles la entrada a su territorio y darles las garantías para su seguridad.
- b.- La integración local en el país de refugio; consiste en auxiliar al refugiado a adaptarse a las condiciones de vida del país de refugio y de proporcionarles los medios indispensables para que sean autosuficientes.
- c.- El reasentamiento: se da en los casos en que a determinado país no le es posible darle asentamiento a los refugiados en su territorio, o sólo lo hace de manera temporal, por lo que es necesario buscar otro país para su asentamiento. El A.C.N.U.R. conjuntamente con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Eu

ropeas, proporcionándoseles todo lo necesario para el viaje y el reasentamiento.

En tanto se logra alguna de éstas soluciones definitivas el A.C.N.U.R. les brinda a los refugiados ayuda de emergencia y asistencia a largo plazo.

ART. 2.- La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social.

Se refiere al carácter estrictamente humanitario de los fines y actividades del Alto Comisionado.

ART. 3.- El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

El A.C.N.U.R. tiene la obligación de entregar a la Asamblea General - previo examen del Consejo Económico y Social (E.C.O.S.O.C.) el Reporte Anual.

El Reporte Anual es una relación de todas las actividades que realiza el Alto Comisionado en cada país, en que haya problemas relativos a los refugiados.

Este informe sólo es revisado por el E.C.O.S.O.C. a petición del Alto Comisionado o de alguno de sus miembros, de lo contrario es enviado a la Asamblea General directamente. Modalidad que se introdujo a partir de 1970 (arts. 10 y 11).

Cada año también se lleva a cabo una reunión con los miembros de la Asamblea, en donde presentan las aportaciones económicas voluntarias.

El A.C.N.U.R. dispone libremente la distribución de éstos fondos(Art. 10).

2.4.1.1. FUNCIONES DEL A.C.N.U.R.

Las funciones básicas del Alto Comisionado se encuentran definidas en el artículo 8 y son:

Refugiados existentes en el mundo hasta 1989 (39)

Alemania	134 000	Finlandia	800
Angola	91 500	Francia	179 000
Argelia	167 000	Grecia	4 600
Argentina	13 600	Guatemala	12 000
Australia	7 600	Honduras	63 000
Austria	17 500	Hong Kong	9 500
Bélgica	22 600	India	6 700
Belice	10 000	Indonesia	2 500
Benin	3 000	Centro de Distribución	
Botswana	5 200	de refugiados	1 650
Brasil	5 300	República Islámica de	
Burundia	267 500	Irán	2 760
Camerún	530 600	Irlanda	600
Canadá	353 000	Italia	10 200
China	280 600	Japón	6 200
Colombia	700	Kenya	10 200
Congo	1 200	Lesotho	4 000
Costa de Marfil	800	Líbano	5 900
Costa Rica	31 000	Malasia	99 100
Cuba	2 000	Malawi	401 600
Dinamarca	30 000	Marruecos	7800
Djibouti	3 000	México	175 000
Ecuador	7 000	Nicaragua	13 000
Egipto	1 000	Nigeria	5 100
Estados Unidos	1 000 000	Noruega	130 000
España	9 200	Nueva Guinea papua	9 600
Etiopfa	310 000	Nueva Zelanda	4 200
Filipinas	3 450	Países Bajos	24 000
Centro de Distribución		Paquistán	159 000
de refugiados	9 750	Panamá	1 600

(39)

Perú	600	Venezuela	600
Portugal	800	Viet Nam	25 000
Reino Unido.....	1 000 000	Yugoeslavia	1 400
República		Yemen	73 000
Centrafricana	43 000	Zaire	320 000
República Dominicana..	5 000	Zambia	46 000
República Federal		Zimbawe	123 600
Alemana	146 000	Otros países de Africa,	
Rumanía	2 000	Asia Occidental, Asia	
Rwanda	19 000	Oriental (incluyendo a	
Senegal	5 200	Singapur) y América La-	
Somalia	840 000	tina	99 000
Sudán	807 000		
Suecia	15 000		
Suiza.....	30 200		
Swazilandia	14 500		
Tanzania República Uní			
da	266 000		
Uganda	87 00		

Los países con menos de 500 refu-
giados no aparecen en la lista. --
Tampoco se incluyen los refugiados
de Palestina, que están bajo el man-
do del Organismo de Obras Públicas
y Socorro para los Refugiados de Pa-
lestina del Cercano Oriente (O.O.P.
S.)

- a.- Promover la conclusión y ratificación de Convenios Internacionales, para la protección de los refugiados, y velar por su correcta aplicación. Y sobre todo la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.
- b.- Promover con los gobiernos acuerdos tendientes a mejorar la situación de los refugiados.
- c.- Auxiliar a los gobiernos y particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de éstos o su asimilación.
- d.- Promover la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más débiles, como los ancianos, minusválidos, los menores de edad y los huérfanos.
- e.- Obtener de los gobiernos la información relativa al número de refugiados existentes en su territorio, y las leyes y reglamentos que les son aplicables.
- f.- Mantener contacto estrecho y permanente con los gobiernos y organizaciones voluntarias.

2.4.1.2. EL ALTO COMISIONADO

ART. 13.- El Alto Comisionado será elegido por la Asamblea General a propuesta del secretario general. Los términos del Alto Comisionado serán propuestos por el secretario general y aprobados por la Asamblea General.

El Alto Comisionado es la persona encargada de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, que ejecutará y supervisará los planes y programas encaminados a la protección y asistencia de los refugiados.

Está facultado para nombrar;

- a.- Nombrar un Alto Comisionado Adjunto, de distinta nacionalidad a la suya y por un período igual (art. 14).
- b.- Designar al personal de su oficina, que será responsable ante él por

cada una de sus funciones. Que serán seleccionados los más capacitados e interesados en los problemas de los refugiados. Sus condiciones de trabajo serán previstas por un Estatuto aprobado por la Asamblea General (art. 15).

c.- Admitir el empleo de personal sin retribuciones.

El Alto Comisionado mediante investigaciones y consultas a los países de donde haya refugiados, respecto de la necesidad de nombrar representantes del A.C.N.U.R.. Un representante puede ejercer su representación en varios países.

2.4.1.3. ESTADO FINANCIERO

ART. 20.- La Oficina del Alto Comisionado será financiada con cargo al Presupuesto de las Naciones Unidas, a menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo - derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias.

También se sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas toda actividad del A.C.N.U.R.. Las cuentas relativas a los fondos estarán sujetas a comprobación por las Juntas de Auditores de las Naciones Unidas.-- Dicha junta podrá aceptar cuentas comprobadas de los organismos a los que el A.C.N.U.R. ha asignado fondos. Las disposiciones relativas a la custodia y distribución de los fondos, serán tomadas conjuntamente por el Alto Comisionado y el Secretario General, de acuerdo al Reglamento Financiero, y las disposiciones reglamentarias dictadas por éste último en aplicación -- del Reglamento Financiero.

En el Art. 4º del Estatuto se establece la facultad del Consejo Económico y social para formar un Comité Consultivo. Dicho Comité fué establecido en 1951 de conformidad con el art. 4º del Estatuto. Se componía por

15 Estados miembros y 15 Estados no miembros de las Naciones Unidas, su labor consistía en analizar los aspectos administrativos y financieros del - A.C.N.U.R.

Cuatro años más tarde es sustituido por el ya antes citado fondo de las Naciones Unidas para los refugiados (F.O.N.U.R.). El F.O.N.U.R. fué -- suspendido y en su lugar se instituyó a partir del 1º de enero de 1959 el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado; se reúne cada año en - el mes de octubre, para analizar, formular y aprobar los proyectos de asis- tencia técnica y financiera del próximo año. Así como los objetivos finan- ceros que deberán aplicarse y la administración del Fondo de emergencia y de los Fondos especiales.

Ade más está capacitado para asesorar al Alto Comisionado a petición de ésta.

El Presupuesto aprobado por el Comité Ejecutivo para 1989 fué de -- 428 millones 200,000 dólares.

Los Mayores Programas Generales proyectados para el A.C.N.U.R. para 1989 fueron:

<u>País</u>	<u>Millones de Dólares</u>	<u>País</u>	<u>Millones de Dólares</u>
Pakistán	46,3	Zimbawe	5,1
Etiopía	42,9	Tailandia	22,4
Sudán	37,6	Rep.del Islam del Irán	19,7
Somalia	34,5	Honduras	12,7
Malawi	34,5	México	8,3
Hong Kong	6,8	Filipinas	6,4
		Angola	5,2

2.4.1.4. ORGANISMO DE ASISTENCIA TECNICA Y APOYO.

El Alto Comisionado también recibe directa o indirectamente la asistencia de los demás Organismos del sistema de las Naciones Unidas:

El Comité Intergubernamental para las Migraciones	(C.I.M.)
El Comité Internacional de la Cruz Roja	(C.I.C.R.)
El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	(U.N.I.C.E.F)
La Comunidad Económica Europea	(C.E.E.)
La Liga de Sociedades de la Cruz Roja	(L.S.C.R.)
La Organización para la Unidad Africana	(O.U.A.)
La Organización Mundial de la Salud	(O.M.S.)
La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	(F.A.O.)
La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	(U.N.E.S.C.O.)
La Organización Mundial del Trabajo	(O.I.T.)
El Programa Mundial de Alimentos	(P.M.A.)
El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	(P.N.U.D.)

Además de que también es asistido por las Organizaciones Voluntarias.

Las Organizaciones Voluntarias son organizaciones no gubernamentales-- creadas por particulares, que toman medidas directas en respuesta a determinadas necesidades. Trabajan en estrecha cooperación con el A.C.N.U.R. y -- otros órganos que tengan algún problema relacionado con los refugiados. En ocasiones participan como asociados de operaciones del A.C.N.U.R., o colaborando con alguna actividad específica en los proyectos como por ejemplo de trabajadores voluntarios, suministrando determinados materiales o equipos,-

en alguna labor de enseñanza, etc.

También tienen su propio programa de asistencia para los refugiados con el fin de prestar ayuda en cada caso con carácter personal (buscando - patrocinadores para refugiados en países de inmigración, ofreciendo cursos de idiomas, etc.)

2.4.1.5. ESTADOS MIEMBROS.

Los Estados que forman parte del A.C.N.U.R. son los siguientes Estados que han adoptado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estado de Refugiados:

A M E R I C A

Argentina	El Salvador	Panamá
Brasil	Ecuador	Paraguay
Bolivia	Estados Unidos de A.**	Perú *
Canadá	Guatemala	República Dominicana
Chile	Haití	Surinam
Colombia	Jamaica	Uruguay
Costa Rica	Nicaragua	Venezuela**

E U R O P A

Alemania (Rep.Fed.de)	Francia	Luxemburgo
Austria	Grecia	Malta
Bélgica	Irlanda	Mónaco*
Chipre	Yugoeslavia	Noruega
Dinamarca	Islandia	Países Bajos
España	Italia	Portugal
Finlandia	Liechtenstein	Reino Unido

E U R O P A

Santa Sede Turquía

Suecia Suiza

A S I A

China Irán (Rep. Islámica de) Japón

Filipinas Israel Yemen

Irán

O C E A N I A

Australia Nueva Guinea Papua Tuvalu

Fiji Nueva Zelanda

A F R I C A

Angola Guinea-Sisau Sierra Leona

Argelia Kenia Somalia

Benin Lesoto Sudán

Botswana Liberia Togo

Burundi Marruecos Túnez

Congo Madagascar* Uganda

Costa de Marfil Níger Zaire

Chad Nigeria Zambia

Djibouti Ruanda Zimbawe

Egipto Rep. Centroafrina Swazilandia**

Gambia Rep. Unida de Tanzania

Guinea Rep. Unida del Camerún

Gabón Santo Tome y Príncipe

Ghana Senegal

* Signatarios de la Convención de 1951

** Signatarios del Protocolo de 1967

2.4.2. CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Por decisión de la Asamblea General, en julio de 1951 se efectuó en Ginebra una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para elaborar el documento que regularía el Estatuto Jurídico de los refugiados. Veintiocho Estados enviaron representantes a dicha conferencia.

El texto de este documento se elabora en tan solo tres semanas y el 28 de julio de 1951 es aprobada la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. El que la comunidad internacional dio a luz a éste documento en una forma tan subrepticia se debió a varias circunstancias; la creación de la O.N.U. tan sólo seis años antes y su bús queda por desarrollar el derecho internacional y dar solución a los proble mas mundiales; la proclamación en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la necesidad de la elaboración de un documento único de aplicación internacional de protección a los refugiados que unifica a todos los existentes; la necesidad de complementar y perfeccionar el re -- ción creado A.C.N.U.R. en sus funciones de asistencia a los refugiados.

La Convención entró en vigor hasta el 21 de abril de 1954, al ser ra tificada por Australia, como sexto miembro. Ya antes lo habían hecho Dinamarca, Noruega, Luxemburgo, República Federal Alemana y Bélgica.

Con éste documento se conjuntan en uno sólo todos los documentos internacionales existentes hasta la época, regulando de la manera más integral posible hasta ese entonces los derechos de los refugiados. Logra consolidar los principios básicos para el tratamiento de los refugiados, sin perjuicio de que les pueda ser proporcionado por los Estados un tratamiento

más favorable.

Su aplicación es igualitaria sin distinguir, raza, religión o país de origen.

No se admite la formulación de reserva en disposiciones tan importantes como la definición del término de refugiados (art. 1º) y el principio de no devolución (art. 33) entre otros.

No podrá ser aplicable a las personas que son asistidas directamente por otros organismos de las Naciones Unidas, como lo son por ejemplo los refugiados palestinos.

La Convención también prevé disposiciones relativas a la documentación indispensable para los refugiados.

Se encuentra constituida por siete capítulos, que son: 1º Disposiciones generales, 2º Concepción jurídica, 3º Empleos lucrativos, 4º Bienestar, 5º Medidas administrativas, 6º Disposiciones ejecutorias y transitorias y 7º Cláusulas finales. A continuación analizaremos algunos de sus artículos más importantes.

En el artículo 1º definición del término "refugiado":

A. Para los fines de la presente Convención, el término "refugiado" - se aplicará a toda persona:

- 1.- Que haya sido considerada como refugiado en aplicación de los arreglos del 12 de mayo de 1925 y el 30 de junio de 1928, o en aplicación de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y el 10 de febrero de 1938 y del Protocolo del 14 de septiembre de 1939, o en la aplicación de la Constitución de la Organización Internacional para Refugiados.
- 2.- Quien como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y teniendo fundamento ser perseguidos -- por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un cierto grupo social o por opiniones políticas, se encuentra -- fuera del país del que ostenta la nacionalidad y quien no puede o no quiere por ese temor, reclamar a la protección de ese

país, o quien si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera -- del país en el cual tenia su residencia habitual a consecuencia de tales acontecimientos, no puede o no quiere por dicho temor, regresar a él.

Por lo que respecta al primer párrafo éste únicamente unifica bajo la tutela del A.C.N.U.R. a las personas ya consideradas como refugiados por documentos anteriores a la Convención de 1951.

Aunque sus redactores trataron de ser previsores, lo lograron únicamente de manera parcial, en algunos aspectos, mientras que en otros como -- en el caso de la definición de refugiado limita a esta categoría a las personas que se hubieran convertido en refugiados a causa de acontecimientos sucedidos antes de 1951 "Quien como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido sale de su país". Tal vez consideraron únicamente para la elaboración de ésta definición a las personas que quedaron como refugiados después de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, sin alcanzar a prever -- inmigraciones futuras, como las acaecidas en África o Asia, dejando en el desamparo a los refugiados surgidos después de la fecha estipulada.

El éxodo de refugiados de los años 60, principalmente en el continente africano, hacen necesario dar solución a los cuestionamientos de cómo -- serán ayudados y considerados, que estaban volviendo obsoleta la Convención, problema que se resuelve mediante la aprobación del Protocolo de -- 1967, que será objeto de estudio más adelante.

Sin embargo la definición en cuestión tiene la característica de romper con los criterios anteriores que identificaban a los refugiados como -- tales de acuerdo a su origen geográfico o étnico. Ahora la convención plan

tea un nuevo enfoque al respecto al definir a los refugiados en relación con la violación de los derechos humanos "...por tener fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas..." La causa principal -- que origina la existencia de un refugiado es la violación o represión de los derechos humanos, aunque no toda violación de éstos trae como consecuencia un refugiado, pero por regla general podemos afirmar que no hay un refugiado sin la violación de los mismos.

Por lo que respecta a "los perseguidos por opiniones políticas", debe considerarse que éstos no pueden ser considerados como refugiados, ya que toda situación o motivo de tipo político pertenece a la institución de -- Asilo político y no al refugio, lo cual se analizará posteriormente, de -- manera más amplia al abordar el concepto de ambas instituciones.

El inciso B de éste artículo permitía a los Estados optar por aplicar ésta Convención únicamente a las personas procedentes del interior de Europa, dejando fuera si así lo decidían las personas que procediesen de otro lugar. Situación que dejaba en desventaja a los refugiados que no ve nían de Europa.

C.- Esta Convención cesará, en los casos siguientes de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A antes transcrita:

- 1.- Si ella ha reclamado voluntariamente de nuevo la protección del país de su nacionalidad.
- 2.- Si habiendo perdido su nacionalidad, voluntariamente la ha recuperado.
- 3.- Si ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del país del cual ostenta la nacionalidad.
- 4.- Si ha regresado voluntariamente a establecerse en el país -- que abandonó o fuera del cual vivió por temor a ser perseguido.
- 5.- Si por haber dejado de existir las circunstancias a conse --

cuencia de las cuales, fué reconocida como refugiado, ella no puede continuar rehusándose a pedir la protección del país -- del que ostenta la nacionalidad.

- 6.- Tratándose de una persona que no tiene nacionalidad, si las - circunstancias de las cuales fué considerada como refugiada han dejado de existir, está en posibilidades de regresar al - país en el cual tenía su residencia habitual.

Es evidente que en todos éstos casos cesará la protección internacional, porque el refugiado pierde ésta categoría, al regresar o al gozar -- otra vez de la protección de su país de origen, y también no puede negar - acogerse a ésta protección una vez que ya no existan las circunstancias -- que lo obligaron a huir del mismo.

- D.- Esta Convención no será aplicable a las personas que gozan actualmente de la protección o un organismo o de una institución de las Naciones Unidas que no sea el Alto Comisionado de las Naciones -- Unidas para los Refugiados.

- E.- Esta Convención no será aplicable a una persona considerada por - las autoridades competentes del país, en el cual haya establecido su residencia como detentadora de los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de ese país.

La inaplicabilidad de la Convención se basa; en el primer caso en que sería innecesaria para las personas que ya gozan de la asistencia de algún organismo internacional diverso al A.C.N.U.R.. En el segundo caso se debe a que las personas en ésta situación los Estados les conceden prerrogativas similares a las de sus nacionales, aunque no la nacionalidad.

Por otra parte en su inciso F la Convención niega la protección a los delincuentes por crímenes de guerra o delitos comunes o que cometiesen actos contrarios a los fines de las Naciones Unidas, por considerarlos irrecedores de ésta protección y peligrosos para la paz y la seguridad pública.

Artículo 2
Disposiciones Generales

Todo refugiado tiene, respecto al país en donde se encuentra, deberes que implican particularmente la obligación de acatar las leyes y reglamentos así como las medidas tomadas para el mantenimiento del orden público.

Los refugiados tienen la obligación de respetar las formas jurídicas del Estado en cuyo territorio se encuentren, con el fin de mantener el orden y la seguridad de la sociedad donde se les ha dado protección.

Artículo 3
No Discriminación

Los Estados contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados sin discriminación en cuanto a la raza, la religión o el país de origen.

Esta disposición tiene como objetivo evitar el trato desigual a las personas por cualquier motivo, raza, religión, nacionalidad, etc. Esto es básico para que exista justicia entre los hombres y evitar la existencia de violaciones a los derechos humanos. Aspecto siempre defendido como principio fundamental de las Naciones Unidas y plasmada en el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales con dignidad y derechos...".

El artículo 4 reconoce la libertad de creencia para los refugiados, a los que los Estados deben dar en éste aspecto tratamiento similar a sus nacionales y otorgarles la misma libertad respecto a la instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5

Derechos Otorgados Independientemente de esta Convención.

Ninguna disposición de ésta Convención afecta a otros derechos y ventajas otorgados, independientemente de ésta Convención a los refugiados.

La Convención establece las normas fundamentales de protección a los

refugiados, pero ésto no es obstáculo para que se les puedan conceder a -- los mismos, por parte de los Estados beneficios más favorables.

Los Estados contratantes deben de proporcionar a los refugiados ubicados en su territorio el trato más favorable posible, o cuando menos el -- mismo que brinde en igualdad de circunstancias a los extranjeros en gene--
ral (art. 7), exista o no la reciprocidad legislativa entre los Estados, -- aunque ésta crea situaciones jurídicas más propicias, no sólo por la existencia de los tratados internacionales sino por que fomenta la creación de leyes internas en los Estados más benéficas a los refugiados.

Artículo 8

Dispensa de medidas excepcionales

El artículo busca la máxima protección de los refugiados y sus intereses en situaciones en que pudieran ser afectados por virtud de normas especiales que les pueden ser aplicadas por pertenecer a determinado Estado.

Artículo 9

Medidas Provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención tiene como objetivo -- impedir a un Estado contratante, en tiempos de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, tomar provisionalmente, respecto de una persona determina, las medidas que ese Estado estime indispensables para la seguridad nacional, entre tanto se determine por dicho Estado contratante, que esa persona es efectivamente un refugiado y -- que el mantenimiento de dichas medidas es necesario en interés de su seguridad nacional.

Esta medida proteccionista en favor de la Seguridad de los Estados,-- (similar a la que también se aplica en las normas del asilo político) en -- tiempos de guerra o en circunstancias graves que así lo ameriten, y en las que los Estados podrán tomar las medidas que estimen pertinentes, lo que --

podría equivaler a la internación, o a retirarlos de su territorio, evidentemente que ésto sería respecto a otro Estado en el que no corriera peligro la vida o libertad del refugiado, precepto que también tiene como finalidad evitar el abuso por parte de los refugiados, y antepone la salvaguarda de los intereses nacionales a cualquier circunstancia.

Lo que constituye un criterio acertado debido a que los Estados deben regirse por lo que dicte el interés público.

Artículo 12

Estatuto Personal

- 1.- El estatuto personal de todo refugiado será regido por la ley del país de su domicilio o a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.
- 2.- Los derechos adquiridos con anterioridad por el refugiado y derivados del estatuto personal y especialmente los que resultan del matrimonio, serán respetados por todo Estado contratante, a reserva en dado caso del cumplimiento de las formalidades previstas -- por la legislación de dicho Estado, quedando entendido sin embargo que el derecho en cuestión debe ser de aquéllos que hubieran sido reconocidos por la legislación de dicho Estado si el interesado no se hubiese convertido en refugiado.

La Ley por la que los refugiados se regiran, según lo marca el primer inciso, será de conformidad a su domicilio o lugar de residencia.

Si la finalidad de la Convención es lograr las condiciones más favorables posibles para los refugiados. La inclusión del segundo inciso es un gran complemento para ésto, al consolidar el respeto a los derechos quequiera, como los resultantes del matrimonio, de algún contrato etc.

Artículo 13

Propiedad mobiliaria e inmobiliaria

Los Estados contratantes otorgarán a los refugiados un tratamiento lo más favorable posible y de todas formas un tratamiento que no sea menos favorable que aquél otorgado, en las mismas circunstancias, a los

extranjeros en general en lo que concierne a la adquisición de propiedad mobiliaria e inmobiliaria y otros derechos con relación a la misma, el arrendamiento y demás contratos relativos a la propiedad mobiliaria e inmobiliaria.

El artículo precedente nos habla del respeto a los derechos en cuanto a propiedad mobiliaria e inmobiliaria de los refugiados que deberá cuando menos ser similar al trato que se les da en este aspecto a los extranjeros en general. Esta norma crea, un gran compromiso para los Estados contratantes, ya que en la legislación de la mayoría de los países se establecen restricciones en la adquisición de bienes inmuebles por parte de los extranjeros, principalmente cuando éstos bienes se localizan en sus costas o fronteras, como acontece en nuestro país.

Por lo que respecta a la propiedad industrial e intelectual la Convención pide un trato para los refugiados igual al de los nacionales del país de refugio (art. 14). Y para los derechos de asociación (asociaciones no políticas y lucrativas, ni sindicatos profesionales) un tratamiento más benéfico que el que reciban los extranjeros, en igualdad de circunstancias (art. 15).

Artículo 16

Derecho a comparecer en Justicia.

- 1.- Todo refugiado tendrá en el territorio de los Estados, libre y fácil acceso ante los tribunales.
- 2.- Dentro del Estado Contratante en donde tiene su residencia habitual, todo refugiado gozará del mismo tratamiento que un ciudadano en lo que concierne al acceso a los tribunales, incluyendo la asistencia judicial y la exención de la fianza judicatum solvi.
- 3.- Dentro de los Estados contratantes a aquél en donde tiene su residencia habitual, y en lo que concierne a las cuestiones señaladas en el párrafo dos, todo refugiado gozará del mismo tratamiento -- que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual. A través de ésta disposición se garantiza una efectiva justicia y res

peto a los derechos de los refugiados al otorgarles las garantías procesales indispensables.

Artículo 17

Profesiones Asalariadas

- 1.- Los Estados contratantes otorgarán a todo refugiado residiendo regularmente en su territorio, el trato más favorable otorgado, en las mismas circunstancias, a los nacionales de un país extranjero en lo que concierne al ejercicio de una actividad profesional asalariada.
- 2.- En todo caso, las medidas restrictivas impuestas a los extranjeros para la protección del mercado nacional de trabajo, no serán aplicables a los refugiados que ya habían sido dispensados en la fecha de entrada en vigor de ésta Convención por el Estado contratante interesado, o que llenen una de las condiciones siguientes:
 - a).- Contar con tres años de residencia en el país.
 - b).- Tener por cónyuge una persona con la nacionalidad del país de residencia. Un refugiado no podrá invocar el beneficio de ésta disposición en el caso de haber abandonado a su cónyuge.
 - c).- Tener uno o varios hijos con la nacionalidad del país de residencia.
- 3.- Los Estados contratantes considerarán la adopción de medidas tendientes a asimilar los derechos de los refugiados en lo que respecta al ejercicio de las profesiones asalariadas a los de sus nacionales y, especialmente, para los refugiados que han entrado en su territorio en aplicación de un programa de reclutamiento de mano de obra o de un plan de inmigración.

En relación a los trabajos por cuenta propia; como el comercio, la agricultura, la industria, etc. y a las profesiones liberales (arts. 18 y 19 respectivamente) los Estados contratantes se comprometen a otorgarles el trato más favorable posible, o cuando menos un tratamiento similar al que se otorga en igualdad de circunstancias a los extranjeros.

Todas éstas disposiciones tienen como finalidad asegurarle al refugiado las normas mínimas que le permitan desempeñar alguna actividad económica, acorde con su capacidad y preparación que le permita ser independiente

y llevar un nivel de vida decoroso.

Artículo 20

Racionamiento

En el caso en que existe un sistema de racionamiento al que esté sometida la población en general y que reglamente la repartición general de productos de los que haya penuria, los refugiados serán tratados como los nacionales.

En relación con el alojamiento (art. 21) el país de refugio debe otorgar las mayores facilidades a los refugiados, o en todo caso el mismo tratamiento que les brinde a los extranjeros en general.

Artículo 22

Educación Pública

- 1.- Los Estados contratantes otorgarán a los refugiados el mismo trato que los nacionales en lo que se refiere a la enseñanza primaria.
- 2.- Los Estados contratantes otorgarán a los refugiados el más favorable trato posible, y en todo caso no menos favorable que el otorgado a los extranjeros en general, en las mismas circunstancias, en cuanto a categorías de enseñanza que no sean la enseñanza primaria y especialmente en lo que se refiere al acceso a los estudios, al reconocimiento de certificados de estudio, como diplomas y títulos universitarios, expedidos en el extranjero, la rebaja de derechos y tasas y la atribución de becas de estudio.

La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de las capacidades de los seres humanos y es justo que a los refugiados se les garantice la adquisición de la educación elemental y de ser posible también el acceso a la educación superior; pero existe el inconveniente no sólo de que algunos Estados no cuentan ni siquiera con la posibilidad de garantizar una educación básica a su población, menos aún a los refugiados, sino también de que muchos países, como acontece con México, no forman parte de la Convención y por lo tanto no tienen la obligación de garantizar éste y

muchos otros aspectos de la Convención.

Los Estados también tienen la obligación de conceder a los refugiados las mismas atenciones que a sus nacionales en lo referente a asistencia y socorro público (art. 23).

Artículo 24

Legislación Laboral y Seguridad Social

- 1.- Los Estados contratantes otorgarán a los refugiados residiendo regularmente en su territorio el mismo trato que a los nacionales en lo que se refiere a las materias siguientes:
 - a).- En la medida en que éstos problemas sean reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas: la remuneración, incluyendo las asignaciones familiares cuando formen parte de la remuneración, la jornada de trabajo, las horas extras, las vacaciones pagadas, restricciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al trabajo, el aprendizaje la formación profesional como el trabajo a las mujeres y adolescentes, y el disfrute de las ventajas de los convenios colectivos.
 - b).- La seguridad social (las disposiciones legales relativas a los accidentes de trabajo, a las enfermedades profesionales, a la maternidad, a la enfermedad, a la invalidez, a la vejez y al fallecimiento, al desempleo, a las responsabilidades familiares, así como cualquier otro riesgo que, de conformidad con la legislación nacional, esté cubierto por un sistema de seguridad social), a reserva:
 - De acuerdos apropiados tendientes al mantenimiento de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición.
 - De disposiciones particulares prescritas por la legislación nacional del país de residencia y referentes a las prestaciones o fracciones de prestaciones pagaderas exclusivamente sobre los fondos públicos, así como las asignaciones entregadas a las personas que no reúnen las condiciones de cotización exigidas para la atribución de una pensión normal.
- 2.- Los derechos de prestaciones exigibles por la muerte de un refugiado a causa de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional no serán afectados por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado contratante.
- 3.- Los Estados contratantes extenderán a los refugiados el beneficio

de los acuerdos que hayan celebrado o acaben de celebrar entre -- ellos, relativos al mantenimiento de los derechos adquiridos o en vías de adquisición en materia de seguridad social, con tal de que los refugiados reúnan las condiciones previstas para los naciona-- les de los países signatarios de los acuerdos en cuestión.

- 4.- Los Estados contratantes examinarán con atención la posibilidad de extender, en toda la medida de lo posible, a los refugiados, el beneficio de acuerdos similares que estén o hayan de estar en vigor entre esos Estados contratantes y otros Estados no contratantes.

Con éste artículo se busca brindar a los refugiados cuando menos dentro de los territorios de los Estados contratantes, los derechos laborales inherentes a las actividades laborales que desempeñen, ya que a trabajo -- igual debe corresponder salario igual, agregando también las prestaciones y garantías de seguridad social, equiparándolos en esto con los derechos -- de los nacionales del país de residencia.

Se garantizan las indemnizaciones en los fallecimientos por causas la borales a los derechohabientes aunque éstos no residan en el territorio del Estado contratante.

Prevee la Convención la celebración de acuerdos en materia de seguridad social para beneficio de los refugiados entre los Estados contratantes, y entre éstos y Estados no contratantes.

Artículo 25

Ayuda administrativa.

- 1.- Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado, necesitare -- normalmente el concurso de autoridades extranjeras a las que no puede recurrir, los Estados contratantes en cuyo territorio resida velarán porque ese concurso le sea prestado ya sea por sus pro pias autoridades, o por una autoridad internacional.
- 2.- La o las autoridades a que se refiere el párrafo 1 entregarán o -- harán entregar, bajo su control, a los refugiados, los documentos o certificados que normalmente serían entregados a un extranjero por sus autoridades nacionales o por su mediación.
- 3.- Los documentos o certificados así entregados reemplazarán las ac-

tas oficiales entregadas a los extranjeros por sus autoridades nacionales, o por su mediación, y harán fé salvo prueba en contrario.

- 4.- A reserva de excepciones en favor de los indigentes, éstos servicios podrán ser retribuidos; pero esas retribuciones serán lo más moderadas posible.

Artículo 27

Documentos de identidad

Los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en su territorio y que no posea un título de viaje válido.

Artículo 28

Títulos de viaje

- 1.- Los Estados contratantes expedirán a los refugiados que residen regularmente en su territorio, títulos de viaje destinados a permitirles viajar fuera de éste territorio a menos que razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público se opongan a ello y las disposiciones del anexo a ésta Convención se aplicarán a éstos documentos. Los Estados contratantes podrán expedir dicho título de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en su territorio; otorgarán una particular atención a los casos de refugiados que se encuentren en su territorio y que no estén en posibilidad de obtener un título de viaje del país de su residencia regular.
- 2.- Los documentos de viaje expedidos, según los términos de acuerdos internacionales anteriores, por las partes en esos acuerdos, serán reconocidos por los Estados contratantes, y tratados como si hubiesen sido expedidos a los refugiados en virtud del presente artículo.

Se establecen medidas para ayudar a los refugiados en los trámites legales que necesitaren realizar en otro país y para la obtención de los documentos de viaje e identidad indispensables. Aspectos en los que están obligados a participar los Estados Contratantes, según los términos de éstos artículos.

En el artículo 25 respecto de la libertad de circulación se establece que de conformidad con los reglamentos aplicables a los extranjeros, los refugiados podrán elegir su lugar de residencia y circular libremente

por el país de refugio.

Artículo 29

Gravámenes fiscales

- 1.- Los Estados contratantes no sujetarán a los refugiados a derechos, tasas, impuestos, bajo denominación que sea, adicionales o más elevados que aquéllos que son o hayan de ser percibidos de sus nacionales en situaciones análogas.
- 2.- Lo anterior no se opone a la aplicación a los refugiados las leyes y reglamentos relativos a los aranceles a los extranjeros -- por la expedición de documentos administrativos, incluyendo los documentos de identidad.

Toda persona que de una u otra manera se encuentre dentro de los supuestos jurídicos de las leyes fiscales, deberán cubrir los impuestos, -- gravámenes o derechos obligatoriamente ya sean nacionales o extranjeros. -- La condición de refugiados no los exime de ésto, aunque se les da la prerrogativa de tratarlos igual que a los nacionales en el aspecto fiscal.

Artículo 31

- 1.- Los Estados contratantes no aplicarán sanciones penales por el -- hecho de su entrada o su estancia irregulares, a los refugiados, que llegando directamente del territorio en donde su vida o su libertad estaban amenazados en el sentido previsto por el artículo 1º entren o se encuentren en su territorio sin autorización, con la salvedad de que se presenten sin demora a las autoridades y les expongan razones suficientes de su entrada o presencia -- irregulares...

Artículo 33

Prohibición de expulsión y de rechazo

- 1.- Ninguno de los Estados contratantes expulsará o rechazará, de la manera que sea, a un refugiado de las fronteras de los territorios en donde su vida o su libertad estén amenazados por razón -- de su raza, de su religión, de su nacionalidad...
- 2.- El beneficio de la presente disposición no podrá ser invocado -- por un refugiado sobre el que haya razones fundadas para considerarlo como un peligro para la seguridad del país en el que se encuentra, o quien habiendo sido objeto de una sentencia firme por

un delito o infracción particularmente graves, constituya una ame
naza para la comunidad de dicho país.

A través de éstos artículos se regula el principio de non-refoulement o principio de no rechazo o devolución. El que opera igualmente para los - refugiados que residen de forma legal como para los que entraran ilegalmen - te al país de refugio. Estos últimos recibirán ayuda para regularizar su - estancia, o en caso contrario para la búsqueda de otro Estado de refugio.

Se admite que podrá proceder la expulsión de refugiados por razones - de seguridad o de orden público (art. 32) pero siguiendo las formalidades legales y tolerando su estancia en tanto son admitidos por otro país.

Pero el punto central del principio de non-refoulement, lo constituye el artículo 33 que prohíbe el regreso de los refugiados al país en el que pueda ser víctima de alguna persecución que haga peligrar su vida o libertad. Aunque éste aspecto parece contradecirse con la facultad de los Estados de admitir extranjeros en su territorio según su criterio, en la práctica ambos se han conciliado a través del tiempo, al grado de que el rechazo o devolución pocas veces se ha ejercido en contra de los refugiados, la costumbre y diversas normas lo han regulado como medio de garantía a la -- protección de los refugiados. Esto no implica el que al Estado territorial deba forzosamente permitir al refugiado residir de manera permanente una - vez que se encuentre dentro de su territorio, pero sí debe cuando menos -- permitirle su estancia, en tanto encuentra otro país que lo admita. Este - beneficio no es aplicable para los refugiados que pudieran considerarse peligrosos para la seguridad nacional y para los que tengan en su contra sentencia firme por la comisión de un delito grave (de acuerdo con el artícu - lo 2 fracción f).

Artículo 34

Naturalización

Los Estados contratantes facilitarán, en toda la medida de lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzará particularmente en acelerar el procedimiento de naturalización y en reducir, en toda la medida de lo posible, los aranceles y los gastos de este procedimiento.

Con lo anterior se logra una de las máximas finalidades de la Convención, lograr el asentamiento definitivo de los refugiados y su total asimilación jurídica y social al Estado de refugio.

Los refugiados podrán solicitar su Carta de Naturalización al Estado de refugio, si así lo desean y reúnen las características exigidas por éste.

Artículo 35

Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas.

- 1.- Los Estados contratantes se comprometen a cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o con cualquier otra institución de las Naciones Unidas que le sucediere, en el ejercicio de sus funciones y en particular para facilitar su tarea de vigilancia de la aplicación de las disposiciones de ésta Convención.
- 2.- Con el fin de permitir al Alto Comisionado o a cualquier otra institución de las Naciones Unidas que le sucediese, presentar sus informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados contratantes se comprometen a proporcionarles en la forma apropiada las informaciones y los datos estadísticos solicitados, relativos:
 - a) Al estatuto de los refugiados
 - b) A la aplicación de ésta Convención, y
 - c) A las leyes, reglamentos y decretos, que están o han de entrar en vigor en lo que concierne a los refugiados.

El primer párrafo define explícitamente el vínculo existente entre el A.C.N.U.R. (o cualquier otro organismo que lo sucediese en caso de que dejara de existir). La información que de acuerdo al segundo párrafo

Los Estados contratantes deben proporcionar, es muy importante ya que el conocimiento veraz de la forma de vida y de la situación jurídica de los refugiados permite al A.C.N.U.R., crear los planes y programas más adecuados a las necesidades de los refugiados. Asimismo el que el A.C.N.U.R. conozca las leyes internas de los diversos países aplicables a los refugiados, le brindan los elementos necesarios para medir el grado de aplicabilidad de la Convención y del bienestar que gozan los refugiados en determinada región.

Por lo que respecta a las reservas que pudieran formular los Estados miembros de la Convención, no se admiten éstas en los artículos 1, 3, 4, - 16 (1), 33, 35 a 46. Los Estados que formulen alguna reserva podrán retirarla en cuanto lo juzguen conveniente (art. 42).

2.4.4. PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967.

La Convención de 1951 desplaza todos los documentos existentes en materia de refugiados, convirtiéndose en el único código de aplicación universal, que permitía a todas las personas necesitadas incluidas en sus supuestos beneficiarse de ella; pero la definición del término de refugiado que figuraba en su artículo 1^o únicamente limitaba su alcance a las personas que pasaran a ser refugiados como consecuencia de los acontecimientos sucedidos antes de 1951, dejando fuera de su tutela a los refugiados posteriores a esa fecha.

Con el transcurso del tiempo y el surgimiento de éstas nuevas oleadas de refugiados, se hacía cada vez más necesario suprimir esta limitación temporal para ser aplicables las disposiciones de la Convención a los nuevos casos de refugiados. El documento que cumpliría tal tarea fue el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados de 1967.

El Presidente de la Asamblea y el Secretario General Firmaron en Nueva York el 31 de enero de 1967 el texto auténtico del Protocolo, entró en vigor después de haber sido depositado el sexto instrumento de adhesión, - el 4 de agosto de 1967.

Artículo 1

Disposiciones Generales

- 1.- Los Estados partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 1º al 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.
- 2.- A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de éste artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo primero de la Convención, en las que se darán por omitidas las palabras "como resultado de los acontecimientos ocurridos antes - del 1º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1º.
- 3.- El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica...

Artículo 2

Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas.

- 1.- Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediera; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.
- 2.- A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediera, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados partes en el presente Protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos - que soliciten acerca de :
 - a) La condición de los refugiados;
 - b) La ejecución del presente Protocolo;
 - c) Las leyes, reglamentos y decretos que entraren en vigor concernientes a los refugiados.

Los Estados parte del Protocolo, se comprometen a aplicar las disposiciones contenidas en la Convención de 1951, a todos los refugiados incluidos, su definición (art. 1^a), pero con la diferencia que no se establece límites en cuanto a la fecha, con lo que es posible brindar protección a los refugiados que surjan en cualquier momento. Establece la obligación de los Estados contratantes a ayudar y cooperar con el Alto Comisionado para el cumplimiento de sus normas y las de la Convención de 1951.

El Protocolo de 1967 es un documento independiente y la adhesión a él o la Convención de 1951 funciona de manera separada, los Estados pueden optar por ser miembros de alguno de ellos o de ambos.

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO DEL ASILO POLITICO Y DEL REFUGIO INTERNACIONAL.

3.1. CONCEPTO DE ASILO POLITICO

Comunmente dentro de los conceptos de Derecho Internacional se han empleado, e incluso entendido, las figuras del Asilo y del Refugio como sinónimos una de la otra, principalmente en lo que respecta al asilo territorial el cual ha sido equiparado con el refugio en múltiples ocasiones por diversos tratadistas y documentos, actitud que a nuestro criterio constituye un grave error, ya que ambos tienen significados distintos, no sólo por las causas que los originan, sino también por el tratamiento jurídico que corresponde a cada uno.

La opinión anterior es sostenida no sólo en concordancia al espíritu del Derecho Internacional Americano, sino también en base a la Doctrina y a las normas de derecho de nuestro país.

Para deslindar toda confusión al respecto, iniciaremos por el análisis de algunos de los Documentos Internacionales que indistintamente usan ambos términos:

A.- El Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1839.-

Artículo 16

El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la nación de refugio tiene el deber de impedir ... y

Artículo 17

... el jefe de la legación podrá exigir a su vez las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional...

B.- Convención de la Habana de 1928.-

Artículo 1º

Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se re

fugiaren en alguno de los lugares señalados... deberán de ser en tregados; ... si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará por extradición..., más adelante determina que el asilo sólo se concederá a los delincuentes - políticos.

C.- El Tratado de Derecho Penal Internacional de 1939.- En su Segundo Capítulo, trata específicamente del Asilo Territorial, pero - se le da el título "Del Refugio en Territorio Extranjero" consagrado en su artículo 11.- El Refugio Concedido en el Territorio de las Altas Partes Contratantes... es inviolable para los perseguidos a quienes se refiere el artículo 2º ... los perseguidos - por motivos o delitos políticos.

D.- La Convención sobre Asilo Territorial de 1954, en los artículos 6, 7, 8, 9, utiliza el término de asilado o refugiado político - para conceptuar a todas aquéllas personas perseguidas por sus -- creencias, opiniones o filiaciones políticas.

Pese a que todas las anteriores Convenciones hacen uso de las palabras refugio o refugiado, como equivalente de asilo o asilado, siempre rigió el criterio, al igual que en el resto de los documentos analizados en el Primer Capítulo, de que asilo se concederfa únicamente a los perseguidos por delitos o motivos políticos, o por delitos comunes relacionados - con éstos, por lo que se ve que éste es el lineamiento que se ha seguido.

En igual sentido se pronuncian múltiples autores, que favorecen el - asilo como un medio de protección para los perseguidos políticos, de entre los cuales por razones de espacio citaremos solamente algunos::

Hildebrando Accioly, en su obra se pronuncia de la siguiente manera:
 "...Como quiera que sea, es evidente que la humanidad no ha alcanzado aún en todas partes, un estado de civilización en el que ya no sean posibles - las revoluciones, y en que los rencores de un partido político vencedor o el furor de una multitud desenfadada puedan ser contenidos dentro del respeto a la justicia y a los preceptos de humanidad. Dentro de éstas condiciones es incontestable que el asilo diplomático debidamente reglamentado, restringido a los casos políticos y discretamente utilizado, presta reales servicios..." (40) en otra parte de su trabajo continúa: "... En América Latina todavía se concede con frecuencia el asilo, pero únicamente a las personas que, por motivos políticos huyen de la acción de las autoridades..." (41).

Modesto Seara Vázquez a su vez afirma: "El derecho de asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), o refugiándose en la embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval), o avión (asilo aéreo) de un país extranjero" (42). más adelante admite que el asilo se brinda a los perseguidos por razones de tipo político y que: "el asilo naval, - concedido a bordo de barcos de guerra y el asilo aéreo, en aeronaves de guerra, tiene características similares al diplomático, en el sentido que significa excepción al principio de exclusividad de la competencia territorial..." (43).

(40).- Accioly Hildebrando, Tratado de Derecho Internacional Público, 1a. ed., Rfo de Janeiro Brasil, 1945 Ed. Impreso Nacional Tomo II, pág 328.

(41).- Ibid. p. 345

(42).- Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, 7a. ed., México-D.F. 1981 Ed. Porrúa, p. 233.

(43).- Ibid. p. 235.

César Díaz Cisneros expone: "...uno de los principios fundamentales - que hoy impera, desde el siglo XIX, en materia de extradición consiste en que ella no procede para los llamados delitos políticos..."(44) y termina comentando "... el delincuente político es generalmente un hombre normal, en quien se ha exacerbado la pasión política; puede ser un hombre superior héroe que se sacrifica por un ideal político o social, capaz de hacer el bien a sus conciudadanos, y aún servir con ejemplo a la elevación de las concepciones morales. No es posible tratarlo como el autor de delitos o - crímenes comunes, es decir, al delincuente en estricto sentido. En América...se ha hecho norma ética y jurídica el acordarlo a los refugiados políticos, una obligación de entregarlos al Estado que los persigue, significaría una contradicción con el derecho de asilo..." (45). En relación a - los delitos conexos sostiene: "...en principio, no debe acordarse la extra dición para los delitos conexos." (46)

El autor español Manuel Díaz de Velasco asienta sus ideas en los siguientes términos: "Por asilo se entiende la protección que un Estado -- ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado, o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al -- control de dichas autoridades."(47). Sin que deje de mencionar, posteriormente, quiénes pueden beneficiarse con este derecho: "El Asilo Territo --

(44).- Díaz Cisneros César, Derecho Internacional Público, 2a.ed. Buenos Aires Argentina, 1966 Ed. Tipográfica-Editora Argentina, p. 353

(45).- Ibid. p. 354

(46).- Idem.

(47).- Díaz de Velasco Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, 1a. ed., Madrid España, 1973, Ed. T.E.C.N.O.S. Tomo I, p. -- 336

rial concedido a los perseguidos políticos ha sido una práctica constante por muchos Estados, que lo han hecho figurar incluso en sus Constituciones ..."(48) y en relación al asilo diplomático: "Tradicionalmente, para concederse el Asilo Diplomático se ha requerido que el peticionario fuera un -- perseguido político..."(49).

Por su parte Pasquale Fiore dice: "Esos delitos (los políticos) no indican una perversidad de espíritu de sus autores sino que son la consecuencia de sentimientos políticos muy vivos y del espíritu de partido. Por lo que las leyes de hospitalidad, los principios de humanidad, y los sentimientos generales contra las personas que así han ofendido su Gobierno, -- justifican la protección especial estipulada para los reos políticos en todos los países civilizados... sería un procedimiento desleal de parte de las autoridades el tomar cualquier medida para aprehender a los refugiados políticos, sino también una violación al Derecho Internacional y una ofensa al país extranjero..." (50).

En tanto que Raoul Genet confirma todo lo anterior con las siguientes palabras: "... son dos las circunstancias que han hecho que el asilo político sea más favorecido (en relación con el otorgado a delinquentes comunes); primera, el que no se exige ningún sacrificio de dignidad a los Estados, cuando se trata de la entrega de un criminal común, categoría indeseable y cuya conducta delictuosa es por lo general castigada en todos los -- países; segunda; el que los exiliados políticos no pueden más que estar --

(48). -- *Ibid.*

(49). -- *Ibid.* p. 342

(50). -- Fiore Pascuale, *Nouveau Droit International Public, suivant les besoins de la Civilizatio Moderne*, la. Edición, París Francia, 1885; Ed. A. Duran el Pedone=Lauriel, Tomo II, p. 572.

animados por nobles y grandes quimeras, que no merecen el castigo brutal - que se les guarda en su país..."(51).

Nuestro país plasma la esencia de éstas ideas en la Ley General de Población; en el artículo 42 fracción V:

Los extranjeros pueden internarse temporalmente en nuestro país como asilados políticos, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizados por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran.

El Reglamento correspondiente de fecha 3 de mayo de 1962 en su artículo 101 dice:

- I.- Asilados políticos: los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las oficinas de población, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelva cada caso la Secretaría.
- II.- Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquéllas se encuentran; investigarán el motivo de persecución y si éste a su juicio es un delito de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo que en su caso, será ratificado por la Secretaría.

Es evidente que nuestra legislación reconoce el derecho de asilo como una prerrogativa únicamente de los perseguidos por motivos o delitos -

(51).- Genet Raoul, Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique, 1a.ed. París Francia, 1932, Ed. A. Pedone Editeur, Tomo I, p. 551.

políticos, en cualquiera de sus dos modalidades; Asilo Diplomático o Asilo Territorial.

Después de todo lo anteriormente analizado se hace necesario definir ¿Qué es el Derecho de Asilo?, ¿En qué consiste el Asilo Territorial?, ¿en qué el Asilo Diplomático? y ¿Cuáles son las diferencias que existen entre éstos últimos?.

Iniciaremos por contestar el primero de éstos cuestionamientos, tarea difícil, ya que la mayoría de los autores no se ponen de acuerdo en cuanto a una definición general que contenga las características básicas de ésta institución, llegando en ocasiones hasta contradecirse en sus definiciones. No obstante transcribiremos las palabras con las que con gran claridad, la ya multicitada Alicia Franco, conceptúa éste derecho:

"...el derecho de asilo vendría a ser un conjunto de normas disciplinadoras de Derecho Público Interno y de Derecho Internacional Público, obligatorias para los Estados y encaminadas a garantizar la vida del ciudadano cuando las ideas y la actividad política de éste entran en conflicto con el Estado, independientemente de la licitud de poder político de que disponen eventualmente sus representantes." -- (52).

Al contenido de ésta definición únicamente le faltó agregar que el asilo también se otorga en los casos de comisión de delitos comunes que sean conexos con delitos políticos, en otras palabras diríamos que el Derecho de Asilo es: Una institución del Derecho Internacional Público regulada por el Derecho Público Interno de los Estados, cuyo objeto es la protección

(52).- Franco Alicia, Op. Cit. p. 36.

ción de la vida, la libertad o la integridad física o moral, cuando en un Estado no hay gobierno de hecho o de derecho, y aún en el caso de la existencia de un gobierno legítimo, se tolera o fomenta la persecución de una persona, a causa o las ideas o actividades políticas que sustenta, o por la comisión de delitos comunes conexos con lo anterior, ya sea a través - del Asilo Diplomático o Territorial.

Una vez definido lo que es derecho de asilo pasaremos a resolver -- los demás cuestionamientos. Tanto el Asilo Diplomático como el Territo -- rial, persiguen la misma finalidad de protección a los perseguidos políti -- cos, pero ambos tienen características propias.

ASILO TERRITORIAL

El asilo territorial, es el que proporciona un Estado extranjero -- dentro de su ámbito territorial a los perseguidos por motivos políticos.

Apoyado el Estado asilante en el principio jurídico de soberanía, - en virtud del cual todos los Estados, tienen la potestad de admitir den -- tro del lugar de su jurisdicción a todas las personas que estime conve -- nientes, negando la extradición de los delincuentes políticos.

ASILO DIPLOMATICO

El asilo diplomático se concede dentro de las embajadas, legaciones a aeronaves, buques de guerra o campamentos militares, de algún Estado ex -- tranjero que se encuentren dentro del territorio del país del que es ori -- ginario el asilado. Lo anterior de acuerdo al principio de extraterrito -- rialidad, que consagra la inviolabilidad de éstos lugares, conforme a lo establecido por la costumbre y la legislación internacional.

Por último, es imposible dejar de citar las definiciones que proporciona Alicia Franco de las dos modalidades de asilo, por lo acertado de -- las mismas:

c).- ASILO TERRITORIAL

"Los perseguidos por motivos políticos que buscan y encuentran protección en territorios vecinos a los de su propio Estado, y que a través de las fronteras logran evadir la acción punitiva jurisdiccional de las autoridades de su país, colocándose bajo la jurisdicción y el amparo del Estado cuya protección se busca, son los beneficiarios del asilo territorial..."- (53).

b).- ASILO DIPLOMATICO

"... el asilo diplomático es la hospitalidad que las misiones diplomáticas dan a los perseguidos por motivos políticos, extendiendo sobre ellos la protección que proviene de la inmunidad personal de los miembros de la misión y de la inviolabilidad de su sede." (54)

(53).- Ibid. p. 45

(54).- Ibid. p. 46.

3.2.- CONCEPTO DE REFUGIO INTERNACIONAL

En el capítulo anterior se proporcionó una visión general de lo que es un refugiado, y de los alcances de este término, esta idea será precisada en este capítulo. Para que a través del análisis de los elementos que la constituyen, se demuestre que es una figura diversa a la del asilo político, con la que frecuentemente se la ha tratado de igualar.

Los refugiados son seres humanos, desligados de su patria, de sus amigos, e incluso de su familia, con un cúmulo de experiencias negativas y perturbadoras, que los hacen vivir en permanente angustia, como resultado de su desarraigo. Necesitados de ayuda, la que debe ser proporcionada de manera conjunta por todos los Estados, ya que como se sustentó en una reciente reunión del A.C.N.U.R. "... Un refugiado es el resultado de la falta de humanidad. Asistir a un refugiado es contribuir a restaurar ésta humanidad. Es proporcionarles una nueva posibilidad de vivir en libertad..." (55).

Desde el inicio de la protección internacional a refugiados ésta se proyectó como una actividad humanitaria, hacia quienes abandonaban su país de origen, a causa de diversas circunstancias que afectaban sus derechos humanos: "Desde el principio, incluso antes de su creación oficial, la Organización de las Naciones Unidas se enfrentó con la cuestión de los refugiados. Si la defensa de los derechos humanos iba a ser el principio en torno al cual se organizará la comunidad internacional, ésta no podía dejar de ocuparse de los problemas de aquéllos a quienes los acontecimientos

(55) "Evolving handling, Ayudar a los Refugiados es Contribuir a la Paz, Revista Refugiados" No. 13 junio 1986, Madrid España, p. 27.

les habfan privado del "derecho a pertenecer a una comunidad legal" (56).

La protección de los derechos esenciales del hombre constituye uno de los principales fines y compromisos del A.C.N.U.R. ya que "es una organización comprometida con los derechos humanos en el sentido de que éstos valores básicos del hombre constituyen el eje de su deontología. Pero es también más y menos a un tiempo. Es menos en el sentido de que generalmente no es responsable de la promoción de los derechos humanos, y es más ya que su obligación estatutaria hacia una categoría particular de personas - cuyos derechos humanos han sido o pueden ser violados en determinadas circunstancias, le confiere un papel activo y concreto en el terreno de la -- protección, la asistencia y la búsqueda de soluciones." (57)

Aunque documentos anteriores a la Convención de 1951, definieron ésta figura, algunos de los cuales se analizaron en el capítulo II, iniciaremos por el estudio del concepto que proporciona dicho documento, puesto -- que fué el primero de carácter universal que unificó todos los documentos existentes hasta entonces a cerca de los refugiados:

Artículo I

Quien como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y teniendo fundadamente ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un cierto grupo social o por sus opiniones políticas, se encuentra fuera del país del que ostenta la nacionalidad y quien no quiere o no puede por ese te

(56).- Yefime Zarjevski, Las Naciones Unidas y los Refugiados 1945-1985, "Revista Refugiados", No. 10 octubre 1985, Madrid España. p. 19

(57).- Editorial, Los derechos de los Refugiados y los derechos humanos, "Revista Refugiados", No. 26 febrero 1987, Madrid España p. 5.

mor, reclamar la protección de ese país, o quien si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, a consecuencia de tales acontecimientos, no quiera o no pueda por dicho temor regresar a él.

La Convención trató de redactar el artículo anterior de la manera -- más completa, para abarcar dentro de él a todos los refugiados pero sus resultados fueron parciales, ya que si bien a través de él se dejan de considerar a los refugiados en relación a cuestiones étnicas o geográficas, definiendolos en relación a la violación de los derechos humanos. Tiene la limitación de que se establece un término temporal "...como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951..." Lo que es solucionado posteriormente con el Protocolo de 1967, que deroga ésta fecha límite, dejando abierta la definición a todas las personas que sufran persecución, independientemente de la temporalidad.

Quedando, entonces la definición de la siguiente manera; de acuerdo con los criterios del A.C.N.U.R.:

Quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un cierto grupo social, o por sus opiniones políticas, se encuentra fuera del país del que ostenta la nacionalidad, o del cual tenía su residencia habitual, y a consecuencia de dichos acontecimientos no quiere o no puede regresar a él.

Pero aún con lo anterior no fué suficiente porque con el transcurso del tiempo, surgieron nuevas categorías de refugiados, no considerados -- dentro esta definición, cuestiones que han provocado un vacío en los docu

mentos internacionales, toda vez que a pesar de que existen millares de -- personas consideradas como refugiados, éstas no lo son de acuerdo con los términos de la Convención de 1951, la que los considera bajo el nombre de "refugiados no incluidos en la Convención".

Y entonces ¿Qué hacer con éstas personas que no responden a los criterios legales? ¿Dejarlos a la deriva de las circunstancias que los afectan?, evidentemente que no, por eso desde sus inicios el A.C.N.U.R. ha dictado disposiciones tendientes a extender su mandato a este tipo de personas, ya que lo contrario "... sería un enfoque legalista y estático, un enfoque doctrinario en lugar de doctrinal." (58)

El no proteger a los "refugiados no incluidos en la Convención", sería dar una aplicación errada a los documentos internacionales en perjuicio de esos seres humanos necesitados, y no se solucionaría nada. Es más, las cosas se complicarían, porque en tanto no se resueivan sus problemas, deben ser asistidos, el Alto Comisionado ha hecho a la comunidad internacional en múltiples ocasiones varios llamados. Si las personas implicadas no pueden demostrar que poseen un "temor fundado de persecución", como exige la convención de 1951 para tener derecho al estatuto de refugiado, pero su temor de regresar a su país de origen está justificado, se les debe proporcionar... tratamiento humanitario, así como el tiempo necesario para -- que, mediante un esfuerzo internacional concertado se alcance una solución a sus problemas..."(59).

Actualmente se ha ampliado tanto el mandato de A.C.N.U.R., y su cri-

(58).- Editorial, El Principio Humanitario, Revista "Refugiados", No.23, - noviembre 1986, Madrid España, p. 5.

(59).- Idem. -

terio para incluir en ésta categoría a casi toda persona que por motivos - justificados abandone su país por estar en peligro su seguridad, su vida o su libertad, que se afirma; "Por fuerza, ciertos problemas siempre se hallarán en primer plano en lo referente a la protección: salvaguardar la vida y la libertad, evitar la discriminación, la tortura, el castigo o el -- tratamiento cruel, inhumano o degradante, así como alcanzar el reconoci -- miento de la propia dignidad como persona y la igualdad ante la ley. Sin -- embargo, a priori no existen límites ni tampoco una razón específica que -- impida a la comunidad preocuparse por los derechos de orden económico, so -- cial y cultural, si existe la suficiente conexión con el mandato relativo a la protección de los refugiados, y si la violación o protección de éstos derechos viene a interferir el proceso de alcanzar una solución permanente a los problemas de los refugiados." (60)

Pero, ¿Cuáles son los elementos que hace falta introducir para am -- pliar el término de refugiado? sin duda son los relativos a las víctimas -- de la violencia, los conflictos armados y los desastres naturales.

En relación con los primeros es importante conocer el contenido del artículo 1º de la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Afri -- cana, que aborda dichos conceptos estableciendo que a consecuencia de una agresión, una dominación, o una ocupación extranjera, o acontecimientos -- que perturben gravemente el orden público, en una parte o en la totalidad de su país de origen, que ocasionen que una persona abandone su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar. Así esta organización (cuyas -- siglas son O.U.A.) considera como refugiados a las víctimas de la "violen --

cia" y los "conflictos" y no simplemente a las víctimas de la persecución, como lo establece la Convención de 1951.

En la Convención de Cartagena celebrada en noviembre de 1984 en Colombia, por los países latinoamericanos (incluyendo a México), en su definición de refugiado introduce no sólo los términos anteriores, sino que -- también incluye a "las víctimas de violaciones en masa de los derechos del hombre".

La primera de las Convenciones citadas no toma en cuenta dentro de su definición los mismos elementos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, pero agrega otros nuevos que son tan importantes como los contenidos en los anteriores documentos, y que pueden implicar la violación de los derechos humanos. Por lo que respecta a la Segunda de las Convenciones, ésta va aún todavía más lejos al incluir dentro de su definición tanto los elementos anteriores, como los criterios de los documentos del A.C.N.U.R., englobando su definición en forma general como causa del refugio -- la violación de los derechos humanos.

Al respecto el A.C.N.U.R. ha declarado "... los refugiados según el concepto del derecho internacional, son personas que se encuentran fuera de su país de origen debido a que temen ser perseguidos como resultado de una revolución, un cambio de régimen político de perturbaciones internas, que lleven como secuela condiciones de incertidumbre para algunos grupos de la población." (61) Con lo que se admite que éstas personas deben ser consideradas como refugiados ratificándose con lo siguiente"... no todos padecen persecución a causa de su raza, religión... Pertencen a la categoría

(61).- A.C.N.U.R. "Refugiados 20 preguntas y Respuestas" Op. Cit. p. 2.

ría más amplia de personas que abandonan sus respectivos países, por ver - en peligro sus vidas y su seguridad a causa de conflictos armados u otras formas graves de violencia o riesgo." (62)

Los desastres ecológicos, como sequías, terremotos, inundaciones, -- etc., también ocasionan la migración de numerosos grupos humanos, como -- aconteció en regiones como Etiopía, o Sudán, a las que el Alto Comisionado también ha brindado asistencia, pese a que pertenecen a la categoría de -- "refugiados no incluidos en la Convención", ya que declara que de acuerdo con "...la terminología popular un refugiado es toda persona que abandona el lugar donde vive para buscar ponerse al abrigo de un peligro. La causa puede ser un desastre natural, como una inundación o un terremoto, o una amenaza creada por el hombre contra la vida o la libertad como la guerra." (63)

Realmente el A.C.N.U.R. ha hecho esfuerzos por reconocer y ayudar a todas las personas que abandonan su país por alguna causa que afecte su vida o su seguridad, aunque no estén reconocidas en sus documentos, ya -- que las condiciones económicas, políticas y sociales del mundo contemporáneo, han hecho que aparezcan nuevas circunstancias, que originan que miles de personas salgan de su patria, "... la situación, razones y motivos de éstas personas para abandonar su país de origen son a menudo más difíciles de clasificar..."(64), lo anterior se dijo en abril de 1986, en una mesa redonda celebrada por el A.C.N.U.R., en ocasión del Año Internacio-

(62). Revista Refugiados No. 23 Op. Cit. p.5

(63). "Refugiados 20 Preguntas y Respuestas" Op. Cit. p. 2

(64). Christine Okrent, Ayudar a los Refugiados, es Contribuir a la Paz, - "Revista Refugiados", No. 18, junio 1986, Madrid España, p. 19.

nal de la Paz, en la que se reconoce que es necesario actualizar el concepto de lo que es un refugiado, de acuerdo a las circunstancias actuales. En el documento final elaborado por los países participantes, se convoca al mundo para que coopere en la solución de éste lacerante problema:

LLAMAMIENTO PARA UN COMPROMISO POLITICO
DE LOS ESTADOS

Los refugiados son consecuencia de la inestabilidad.

El concepto de refugiado tiende a incluir cada vez más a aquellas -- personas que huyen no solamente de la persecución política, sino también -- de la violencia, de los conflictos armados, e incluso, de los desastres -- económicos y ecológicos..."(65).

Aquí se introduce un concepto totalmente innovador, el que las personas que abandonan su país por situaciones económicas graves, son susceptibles de considerarse como refugiados, algo demasiado extremo que estimamos no coincide con la institución del refugio, ya que éstas personas deben ser objeto de atención de otro organismo, puesto que se podría llegar a considerar en caso contrario como refugiados a los miles de mexicanos -- que se van a laborar a los E.E.U.U., posibilidad totalmente impropia. Aunque es factible que en ocasiones un refugiado que abandona su país por alguno de los otros motivos (conflictos, desastres naturales, etc.) se confunda con situaciones económicas, como ha sucedido en diversos casos de -- los refugiados provenientes de Sudamérica.

No obstante, es evidente que el A.C.N.U.R., ha ampliado cada vez más el concepto de ésta figura y aunque si bien aún no lo ha plasmado en sus -- (65). Idem.

instrumentos jurídicos, lo que seguramente pronto acontecerá, ha reconocido la necesidad de perfeccionarlo, y lo lleva a la práctica apoyando a éstas nuevas categorías de refugiados existentes en el mundo.

Además es importante hacer notar que para la comunidad internacional un refugiado tiene esta categoría, desde el momento en que surja alguna -- circunstancia en su país de origen que lo obligue a abandonarlo, aunque no se haya hecho la declaración oficial que pertenece a este grupo, por eso -- es necesario concientizar a los países para evitar que por consideraciones formales sean devueltos a los lugares en los que su vida, y su libertad es en tén en peligro.

Una vez ya discutidos los elementos indispensables para poder abordar el concepto de esta gran institución, únicamente aclararemos que del -- mismo se han excluido a las personas perseguidas por delitos o motivos políticos, de acuerdo con el criterio sostenido en el desarrollo de este trabajo, de que éstos individuos son materia del Asilo Político y no del Refugio sic.

Por lo expuesto concluimos entonces que el Refugio Internacional es:

El conjunto de normas de Derecho Internacional Público, que tienen -- la finalidad de proteger a las personas que debido a fundados temores de -- ser perseguidas, por motivos de raza, religión, sexo, nacionalidad, pertenencia a cierto grupo social, a causa de una dominación extranjera, con -- flicto armado o cualquier otra forma de violencia grave o a consecuencia -- de desastres ecológicos, abandonan el país del que son nacionales, o en el que tienen su residencia habitual y a causa de dicho temor no quieren o no pueden reclamar la protección de su país, por encontrarse en peligro su vi.

da, su libertad o su seguridad personal.

3.- DIFERENCIAS ENTRE EL ASILO POLITICO Y EL REFUGIO INTERNACIONAL.

Las diferencias principales entre éstas figuras son:

3.1.- POR EL SUJETO QUE RECIBE LA PROTECCION.

ASILO: Se brinda a los perseguidos por motivos o delitos políticos, o por delitos comunes conexos con éstos.

REFUGIO: Es el que reciben las personas que abandonan su país por fundados temores de persecución, por motivos de raza, religión, sexo, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o por una dominación extranjera, conflicto armado, u otra forma de violencia grave o de catástrofes naturales.

3.2.- POR EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCION.

ASILO: El asilado puede ser devuelto a su país, si se demuestra que el delito que cometió fué de carácter común y no político.

REFUGIO: El refugiado no puede ser devuelto a su país de origen por ningún motivo, de acuerdo con el principio de no devolución (no refoulement) que lo ampara.

3.3.- POR EL NUMERO DE SUJETOS.

ASILO: En la mayoría de los casos se otorga de manera individual o a grupos reducidos de personas.

REFUGIO: Generalmente se brinda a grandes masas de seres humanos que dejan su patria.

3.4.- POR EL PAIS DEL QUE PROCEDEN LOS SUJETOS.

ASILO: El solicitante proviene directamente de su país de origen.

REFUGIO: El refugiado procede de su país de origen o de otro distinto.

3.5.- POR EL LUGAR EN QUE PUEDE RECIBIR LA PROTECCION EL SUJETO.

ASILO: Puede ser otorgado en el territorio del país de asilo o en sus Embajadas, Legaciones, navíos, buques, campamento o aeronaves militares, cuando el asilado no ha abandonado su país.

REFUGIO: Se concede únicamente cuando el refugiado ha abandonado su país, y se encuentra en el territorio del Estado de refugio, o en un tercer Estado de tránsito o de refugio provisional.

3.6.- POR LA DOCUMENTACION NECESARIA.

ASILO: En los casos de Asilo Diplomático, es necesario que el asilado posea un salvoconducto brindado por su país.

REFUGIO: No se necesita ningún tipo de documento, únicamente se requiere que el refugiado haya abandonado su Estado, sin importar si su salida es ilegal o no.

CAPITULO IV

MEXICO ANTE EL ASILO POLITICO Y EL TRATADO DE REFUGIADOS.

La política internacional que siempre ha sostenido nuestro país, lo ha hecho trascender mundialmente debido a la grandeza de sus principios, - siendo uno de ellos el que siempre ha mantenido sus fronteras abiertas a - los perseguidos políticos, lo que ha originado una gran afluencia de personas que solicitan la protección del Estado mexicano, actualmente existen - en el territorio nacional aproximadamente 3,700 asilados políticos y 15,000 personas más como acompañantes. La mayoría de éstos asilados provienen de otros países latinoamericanos y reciben toda la ayuda necesaria (jurídica, material, etc.) para su establecimiento.

Por lo que respecta a los refugiados, éstos han constituido un pro--blema al que en años recientes se ha enfrentado nuestro país, y a los que se les proporciona la asistencia necesaria, pese a que México no es miem--bro de la Convención de 1951 y que en su sistema jurídico no se encuentran incluidos, pero dada la amplitud de sus principios humanitarios, conjun--tamente con el A.C.N.U.R. ha brindado protección a los refugiados que se encuentran en su territorio que ascienden a más de 40,000 personas.

4.1. REGIMEN DE DERECHO PARA LOS ASILADOS POLITICOS.

Las bases del Asilo Político, se encuentran reguladas como ya anotamos en el capítulo anterior, en la Ley General de Población en sus artículos 35 y 42 fracción V, así como por el artículo 101 del Reglamento respec

NOTA: En lo sucesivo usaremos las siglas L.G.P. para referirnos a la Ley - General de Población y las siglas R.L.G.P. para referirnos al Reglamento de la misma ley.

tivo (RLGP) disposiciones en las que se reconoce tanto el Asilo Diplomático como el Territorial y se establecen las normas básicas para su concesión.

4.1.1. PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER EL ASILO DIPLOMATICO.

Los individuos objeto de persecuciones políticas deben ser originarios del país donde se encuentran ubicadas las Embajadas (Fracción V del artículo 101 del RLGP).

La Representación Diplomática deberá investigar el motivo de la persecución y si es de carácter político, procederá a conceder éste a nombre de México.

Así, una vez que la Embajada correspondiente ha otorgado el asilo diplomático, lo informará a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez comunicará a la Secretaría de Gobernación éste hecho. (Fracción VI del artículo 101 del RLGP).

La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargará de la seguridad y del traslado del asilado a México.

El asilado debe internarse al país con los documentos siguientes; -- de acuerdo a la práctica general con la que las autoridades actúan:

- 1.- Pasaporte acreditando su nacionalidad, con anotación en éste documento de la Embajada, señalando su condición de asilado.
- 2.- Salvoconducto expedido por el Gobierno de su país de procedencia.
- 3.- F.M.f (forma estadística de la Secretaría de Gobernación) expedida por la Embajada Mexicana del país de procedencia, con media filiación.

Por supuesto que es de pensarse que dada la importancia del asilo, -

dichos documentos en un momento dado no serían tan indispensables.

4.1.2. PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER EL ASILO TERRITORIAL.

La Delegación de Servicios Migratorios debe comunicar a la Dirección General de Servicios Migratorios de las solicitudes de los extranjeros que lleguen a los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas a solicitar asilo, - por la vía más rápida, a efecto de que se reciban instrucciones sobre el -- particular (fracción I del artículo 101 del RLGP).

La Delegación levantará una acta circunstanciada al extranjero, en la que deberá quedar asentada la causa de la persecución, antecedentes personales, identificación, medio de transporte que utilizó y todos los datos que se juzguen necesarios (fracción II y III del artículo 101 del RGLP).

Si la superioridad resuelve otorgar el asilo territorial, lo comunicará a la Delegación de Servicios Migratorios, a efecto de que se disponga su traslado a la ciudad de México, (fracción III y IV del artículo 101 del RLGP).

Para que el extranjero obtenga el asilo no deberá provenir de país -- distinto de aquél en el que se haya ejercido la persecución política, a -- excepción del transmigrante.

Las condiciones a las que deben sujetarse los extranjeros admitidos - como asilados territoriales son iguales a los que se imponen a quienes se - les concede asilo diplomático.

4.1.3. TRAMITES QUE REALIZA EL ASILADO POLITICO UNA VEZ QUE SE INTERJA EN EL PAIS.

4.1.3.1. ANTE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS SE PROCEDERA:

a).- A levantar el acta correspondiente, en la que se deberán anotar

los motivos de persecución, los antecedentes personales del asilado, los datos indispensables para su identificación, el medio de transporte que utilizó, su media filiación, se le tomarán fotografías, y se le otorgará la constancia de estancia legal en el país en tanto obtienen su documentación migratoria (F.M.)

- b).- Posteriormente se recaba el acuerdo de ratificación de asilo diplomático o territorial ya concedido, formulándose el oficio de permanencia.

El acuerdo y firma del oficio de permanencia es otorgado por el C. Subsecretario de Gobernación.

4.1.3.2. ANTE EL REGISTRO NACIONAL DE EXTRANJEROS.

- a).- Una vez que ya se le ha expedido al asilado el oficio de permanencia deberá de acudir dentro del plazo de 30 días que se señala a la Oficina de Expedición de Documentos Migratorios, del Departamento del Registro Nacional de Extranjeros donde le será expedida la forma migratoria Núm. 10 (F.M.10).

La resolución que otorga la permanencia como Asilado Político se fundamenta en el artículo 42 Fracc. V de la Ley General de Población Vigente.

4.1.3.3. TRAMITE DE REVALIDACION.

Una vez que el asilado político ha obtenido esta calidad migratoria debe revalidar su documentación anualmente, realizando dicho trámite 30 días antes de su vencimiento (artículo 101 del RLGP fracción VII inciso d), cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a.- Solicitarlo por escrito remitiendo su documento migratorio (F.M. 10).

- b.- Constancia de que continúa desempeñando la actividad laboral autorizada por la Secretaría del Trabajo.
- c.- Comprobante de pago por servicios migratorios (Artículo 8º fracc. IV y Art. 17 párrafo segundo de la Ley Federal de Derechos Fiscales).
- d.- Comprobante expedido por la S.H.C.P. de que está al corriente en el pago de sus obligaciones fiscales.

Para solicitar la revalidación de la calidad migratoria de su esposa e hijos el asilado debe probar que subsiste el vínculo matrimonial y que éstos últimos viven a su lado y bajo su dependencia económica.

4.1.3.4. PERMISO PARA LA INTERNACION DE ACOMPAÑANTES.

Este permiso se otorga con la finalidad de que subsista el vínculo entre el asilado y su familia más cercana, siempre que se demuestre que la misma depende económicamente de él. Tienen derecho a éste permiso (artículo 101 del RLGP fracción VII inciso b) las siguientes personas:

- a.- La cónyuge e hijos menores del asilado.
- b.- Los padres del asilado, cuando éste sea soltero y vengan a depender económicamente de él, sin realizar ninguna actividad económica.

En todos éstos casos deberá comprobarse fehacientemente el parentesco familiar.

En el supuesto de que los familiares del asilado hayan ingresado al país con otra calidad migratoria, podrán solicitar el cambio a la de acompañante de asilado político.

Si la familia del asilado reside en el extranjero, podrá pedir que se

le otorgue el oficio de internación correspondiente para reunificarse con él en el país.

4.1.3.5. AUTORIZACIONES PARA TRABAJAR.

La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten (Art. - 101 fracción VII inciso a del RLGP).

Cuando el asilado consiga trabajo deberá solicitar autorización al Departamento de Asilados Políticos, para poder desempeñarlo y para tal efecto deberá acompañar el escrito de solicitud con los siguientes requisitos:

- a.- Carta oferta de trabajo, de preferencia fuera del Sector Público, con especificación de cargo, sueldo y actividad a realizar.
- b.- Documento Migratorio.

4.1.3.6. CAMBIO DE ACTIVIDAD.

Deberá solicitar al Servicio Central por escrito el permiso para cambio de actividad, llenando los requisitos que la Secretaría de Gobernación señale (Fracc. VII inciso e del artículo 101 del RLGP)

La solicitud será presentada por el interesado por escrito conjuntamente con:

- a.- Carta Oferta del nuevo trabajo, de preferencia fuera del Sector Público, con especificación de cargo, sueldo, actividad y debidamente firmado por persona autorizada.
- b.- Carta de baja del empleo anterior.
- c.- Documento Migratorio.

4.1.3.7. PERMISO PARA CONTRAER MATRIMONIO.

El asilado político para contraer matrimonio en el Territorio Nacional, con ciudadano (a) mexicano (a) deberá solicitar que la Dirección General de Servicios Migratorios por conducto del Departamento de Asilados Políticos, le otorgue la autorización correspondiente conforme lo establece el artículo 68 de la LGP.

Los Jueces u Oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil, en el que intervenga algún extranjero sin la comprobación previa por parte de éste último de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse en el Acta correspondiente las aprobaciones a que se refiere el artículo antes mencionado y dársele aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado.

La solicitud para éste permiso deberá de ir acompañada de los siguientes requisitos:

- a.- Acta de nacimiento del mexicano (a).
- b.- Constancia de solvencia económica del extranjero.
- c.- Original del recibo oficial de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de Derechos Fiscales.
- d.- En el caso de que el nacional sea varón, deberá presentar también cartilla que acredite haber realizado el Servicio Nacional Mexicano.
- e.- Documento Migratorio (F.M.)
- f.- Entrevista con el Nacional para tratar de saber si no hay motivos

de carácter económico.

4.1.3.8. ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES.

En este aspecto los asilados al igual que el resto de los extranjeros deberán sujetarse a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional fracción I párrafo tercero: A los extranjeros se les podrá permitir adquirir el domi nio sobre tierras y aguas nacionales siempre que acepten en considerarse co mo nacionales respecto de dichos bienes ante la S.R.E., y no solicitar la protección de sus gobiernos, asimismo en la faja de 100 Km. a lo largo de - la frontera y 50 Km en la playa no podrá ser adquirido su dominio por parte de los extranjeros , y a lo establecido en el artículo 127 fracción II del RLGP en el que se asienta que a los asilados sólo se les concederá excepcio nalmente y a juicio de la S.G. permiso para la adquisición de bienes inmue- bles.

La Secretaría de Gobernación ha seguido el criterio de que únicamente podrá darse a los asilados la autorización para adquirir bienes inmuebles, - siempre y cuando éste sea destinado para casa de uso habitacional, y concu- rran circunstancias especiales que ameriten discrecionalmente concederla, - tales como que se encuentre casado (a) con ciudadano (a) mexicano (a) o que tengan hijos mexicanos, para tal efecto deberán acompañar los siguientes re quisitos:

- a.- Solicitud por escrito, mencionando el bien inmueble que se desea comprar, lugar en el que se localiza, con sus linderos y colindan- cias en su ubicación.
- b.- Documento Migratorio (F.M.10).
- c.- Solvencia económica

d.- Carta Oferta del vendedor.

4.1.3.9. AUTORIZACION PARA INVERSIONES.

Este es uno de los trámites más sencillos, ya que el asilado únicamente debe presentar su solicitud por escrito así como mencionar tipo y monto de la inversión, acompañándola de su F.M.10.

4.1.3.1.0. AUTORIZACION DE SALIDAS TEMPORALES.

El asilado deberá solicitar al Departamento de Asilados Políticos permiso para salir temporalmente del país, especificando el lugar al que se dirige y el tiempo de su estancia, asimismo entregará su F.M.10 la que le será devuelta a su regreso.

El Departamento de Asilados Políticos anotará en el oficio respectivo la temporalidad autorizada, siendo los agentes de migración los encargados de inscribir en el mismo la fecha de entrada y de salida del asilado.

A su regreso el asilado entregará el referido oficio y a su vez le será devuelta su F.M. 10.

Los asilados que carezcan de pasaporte podrán solicitar a la S.R.E. - les expida un "Documento de Viaje e Identidad" que lo sustituirá. Estas salidas son autorizadas con fundamento en la fracción VII inciso c del artículo 101 del RLGP.

4.1.3.1.1. AUTORIZACION DE SALIDAS DEFINITIVAS.

Los asilados pueden renunciar al asilo político, en el momento que lo deseen, lo que deberá ser solicitado expresamente por escrito, y una vez -- que les sea aceptada su renuncia, entregarán su documento migratorio, expidiéndoseles el Oficio de Salida Definitiva para que abandonen el país, y -- atento al principio de doctrina y de Derecho de que lo accesorio sigue la -

suerte de lo principal, para el caso en que el extranjero se desiste del -- Asilo Político, también deben hacerlo los familiares que se encuentren en -- el país como dependientes económicos (Acompañantes de Asilado Político), a los que igualmente se les da su oficio de salida definitiva.

4.1.3.1.2. CERTIFICADO DE LEGAL ESTANCIA.

Este certificado lo solicitará el interesado por escrito indicando el motivo por el que lo necesita (divorcio, cuestiones jurídicas en otras dependencias, para resolver conflictos de carácter familiar en su país de origen).

Conjuntamente con el escrito de solicitud presentará su F.M.10 y su acta de matrimonio cuando el asilado sea casado y no obre en el expediente, la que deberá estar certificada por el C. Cónsul Mexicano del país de procedencia y autenticada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4.1.3.1.3. CAMBIO DE CALIDAD O CARACTERISTICA MIGRATORIA.

Dentro de la calidad de asilado político, no existe la posibilidad de cambio a otra categoría migratoria, dado que lo que motivó su ingreso y admisión en el territorio nacional fueron las circunstancias de carácter político que lo hicieron huir de su país y de acuerdo al artículo 101 párrafo VII inciso f, si éstas desaparecen, el asilado debe abandonar el país dentro de los 30 días siguientes. Sin embargo cuando los asilados tienen una estancia prolongada en el país por más de 10 años, y han formado una familia con uno o más miembros mexicanos, deberá dársele el cambio, si lo solicitara.

El régimen jurídico dentro del que se encuentran los asilados políticos en nuestra legislación está específicamente delimitado por la Ley Gene-

ral de Población y su ley reglamentaria, en los artículos 35 y 42 de la -- primera y en las diversas fracciones del artículo 101 del segundo, cuyo -- amplio contenido basado en la costumbre, en la larga tradición de protec -- ción a los derechos humanos, así como en los Convenios Internacionales sus -- critos por México.

Se pretende brindar al solicitante de asilo las máximas garantías po -- sibles, primero provisionalmente, en tanto se defina su situación y las au -- toridades mexicanas se aseguren de que realmente es un perseguido por moti -- vos políticos, pero aquí surge el problema de determinar en qué consiste -- la "persecución política", porque no existe ninguna ley o criterio clara -- mente establecido, en el que las autoridades mexicanas puedan basarse para establecer si se concede o no el asilo a tal o cual persona, ya que no hay ninguna definición exacta de lo que es un delito político, y ésto puede -- originar que el asilo sea concedido o negado de manera errónea.

Las dependencias gubernamentales que intervienen en éste proceso de -- ben trabajar en estrecha colaboración para evitar confusiones y retraso, -- pero además sería conveniente que para agilizarlo se establecieran térmi -- nos temporales específicos que rijan entre las diversas etapas del mismo, con el fin de evitar que por cuestiones moratorias, se retrase lo que po -- dría ocasionar en razón del bien tutelado (la vida, la libertad, etc.) gra -- ves perjuicios, que incluso pueden llegar a ser irreparables.

La Ley General de Población y su Reglamento restringen la concesión de asilo al no concederlo a quienes provengan de un país distinto a aquél donde se haya originado la persecución, o que es del todo ya que una perso -- na puede provenir de un país distinto al de donde se originó la persecución

y ser un perseguido político.

Nuestra legislación maneja el criterio de que el debe abandonar el -- país en un plazo breve una vez que hayan desaparecido las circunstancias -- que motivaron su persecución, ya que si bien es cierto que ya no es indis-- pensable la protección que se le brinde, también lo es que muchas veces, -- cuando una persona permanece por mucho tiempo en otro país, crea intereses familiares, afectivos o económicos, que dificultan el retorno a su patria, por lo que debería considerarse que los asilados tengan una estancia prolon- gada en el territorio nacional deben contar con la posibilidad de adquirir fácilmente otra calidad migratoria aún cuando ningún miembro de su familia sea mexicano.

Nuestra legislación es magnánima al reconocer que la unidad familiar debe subsistir bajo cualquier circunstancia, y al aceptar el derecho de los asilados a traer consigo a sus familiares más cercanos (esposa, hijos, pa-- dres), además de que esto los ayuda a solventar la difícil circunstancia -- por la que atraviesan pero debieran dársele facilidades para traer consigo al país a sus hijos aunque éstos sean mayores de edad o no dependan económi-- camente de él.

La protección del asilado se inicia a partir del momento en que sale de su país y debe continuar subsecuentemente cuando se encuentre instalado. Pero en nuestras normas, al igual que en las de la mayoría de los países, - las leyes que regulan el asilo se agotan con la concesión del asilo y la no devolución.

4.2. MEXICO Y EL TRATO A REFUGIADOS.

El éxodo masivo de centroamericanos, hacia nuestras fronteras, como -

resultado de los disturbios políticos que viven en sus lugares de origen, - ha rebasado los marcos legales existentes, ya que a pesar de que nuestro país es precursor en la defensa de los Derechos Humanos, (y lo ha consagrado en sus leyes), los refugiados constituyen una situación legal no prevista, al no considerarse al refugio una figura jurídica como acontece con el asilo político, por lo que las autoridades mexicanas han buscado soluciones que permitan dentro de la legislación existente proteger a éstos grupos humanos.

4.2.1.COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS.

Su antecedente lo encontramos en la llamada Casa de España, fundada - por el expresidente Lázaro Cárdenas y dirigida por Alfonso Reyes en julio - de 1938, con el fin de atender a los miles de españoles que huían de la dictadura fascista de Francisco Franco. Durante esa etapa la Nación Española vivió en medio de la represión y la violación de los derechos humanos, provocándose una fuerte migración de sus habitantes, muchos de los cuales debido a los lazos culturales y lingüísticos existentes, se dirigieron a nuestro país.

La Casa de España se encargaba expresamente de brindarles protección y ayuda a los refugiados españoles, una vez que cesaron éstas llegadas y se estabilizó su situación, la Casa de España se convirtió en el Colegio de México.

Más adelante la constante llegada al territorio nacional de otros refugiados, principalmente latinoamericanos, originaron la creación de un organismo especializado dedicado exclusivamente a su atención, a la que el ex presidente José López Portillo denominó Comisión Mexicana de Ayuda a Refu--

giados (COMAR); a través del decreto publicado en el Diario Oficial el 22 - de julio de 1980; "Acuerdo por el cual se crea con carácter permanente una comisión intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados - extranjeros en el territorio nacional..."

4.2.1.1. FUNCIONES

Las funciones principales de la COMAR son:

- a.- Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional.
- b.- Proponer las relaciones e intercambios con los organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
- c.- Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- d.- Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.
- e.- Expedir su reglamento interno.
- f.- Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Independientemente de las anteriores funciones expresamente conferidas a la COMAR en la práctica se han dado las siguientes:

- a.- Proporcionar ayuda y protección internacional a los refugiados.
- b.- Expedir documentos de identidad a los refugiados.
- c.- Facilitar la repatriación voluntaria.
- d.- Lograr la autosuficiencia de los refugiados a través de la aplicación de programas de capacitación.

4.2.1.2. ORGANIZACION.

La COMAR se encuentra organizada de la siguiente manera:

- a.- Un presidente; ejerciendo éstas funciones la Secretaría de Gobernación.

- b.- Dos consejeros propietarios: representados uno por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el otro por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- c.- Dos consejeros suplentes; serán nombrados por las secretarías anteriores, para cubrir sus ausencias, y tendrán los mismos derechos y obligaciones durante el tiempo de suplencia.
- d.- El Secretariado Técnico: su función será ayudar a la COMAR y estará integrado por un funcionario designado por cada secretaría integrante de la misma, se encargará de formular los estudios y dictámenes que le encomiende la COMAR.
- e.- Un coordinador; designado por el presidente de COMAR, auxiliará al Secretariado Técnico, tendrá a su cargo la atención directa y específica de los refugiados, el estudio de sus necesidades y los programas de atención y asistencia a través de una oficina administrativa.

Corresponden a cada una de las Secretarías desempeñar las funciones de:

Secretaría de Gobernación: su actuación está basada en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debiendo:

- a.- Dirigir la COMAR
- b.- Organizar a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en relación con los planes y principios básicos de COMAR.
- c.- Convocará a los miembros de COMAR a reunirse las veces que sea necesario, celebrándose cuando menos tres reuniones por año. Podrá invitarse a las mismas a los representantes de otras depen--

dencias y entidades de la administración Pública interesadas o relacionadas con los refugiados.

- d.- La COMAR comunicará sus acuerdos y recomendaciones por medio de su presidente a todas las dependencias que colaboren con ella.

Secretaría de Relaciones Exteriores: en base al artículo 28 de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las facultades de:

- a.- Manejar las relaciones internacionales e intervenir en todos los tratados, acuerdos y convenios en los que intervenga nuestro -- país.
- b.- Participará en todas las cuestiones referentes a la nacionalidad y naturalización de las personas.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: con base en el artículo -- 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su función -- principal será:

- a.- Vigilar la aplicación y observancia de las disposiciones relacio
nadas al artículo 123 y demás de la Constitución Federal y de la Ley Federal del Trabajo.

4.2.2. SITUACION DE LOS REFUGIADOS EN MEXICO.

El deterioro de los sistemas gubernamentales, económicos, políticos y sociales de los países centroamericanos (principalmente Guatemala y Salvador) provocaron que el pueblo se organizara en su contra con el fin de -- derribarlos, originando por parte del gobierno, una serie de actos represivos sobre su población, que provocaron grandes desplazamientos, la gente -- empezó a huir, dejando incluso sus aldeas vacías. En un principio los des-

plazamientos fueron internos, pero el incremento de violaciones a los derechos humanos hizo que las salidas se proyectaran al exterior principalmente a México por ser el país geográficamente más cercano, con similitud en su idioma y costumbres.

La llegada de los flujos guatemaltecos empezó a percibirse en el mes de marzo de 1980, pero se observó la característica de que ésta nueva oleada de centroamericanos difería de la de los inmigrantes económicos, que generalmente llegaban a la pizca de algodón y café durante las cosechas, porque los refugiados se caracterizaban por venir en grupos de familias completas, procedentes de una misma región, traían consigo sus pertenencias más indispensables, y las historias de violencia y muerte causantes de su sorpresiva salida"... los primeros refugiados huyeron a las montañas, en las provincias septentrionales de Guatemala y entraron en Chiapas el más meridional de los Estados mexicanos.(86)

Pero con todo y esto fue poca la atención que se les prestó a éstos nuevos refugiados, puesto que en esa zona del país ya estaban acostumbrados al ir y venir de inmigrantes económicos procedentes de los países vecinos del sur, a consecuencia de sus constantes luchas políticas. Ejemplo de esto son los disturbios que acontecieron en 1972 durante la reciente revolución nicaragüense, cuando penetraron al país más de 100 000 nicaragüenses, pero antes de 1979 la mayoría ya había regresado a su país.

Se calcula que para finales de 1981 los refugiados en el país llegaban a 5 000 ó 7 000, pero a finales del año siguiente ésta cifra se incrementó (86).- Nicholas Van Praag, Informe del Mes; Refugiados Guatemaltecos en --

Chiapas, "Revista Refugiados", Nº 22 octubre 1986, Madrid España p.20

mentó a 35,000 como resultado del golpe de estado guatemalteco de el General Rfos Mont. La mayoría se concentró en la apartada e inaccesible región de la selva lacandona. A diferencia de otros inmigrantes los guatemaltecos no tomaban Chiapas como una puerta hacia el norte, tampoco pretendían integrarse a la vida económica y social del país, sino simplemente buscaban sobrevivir. Son grupos indígenas con fuertes lazos étnicos, en su mayoría hablan dialecto..

Durante esta primera etapa de emergencia, con un problema surgido súbitamente y que en corto plazo se hizo masivo, se pusieron a prueba la capacidad y voluntad de ACHUR y COMAR, aunado esto a la dispersión e inaccesibilidad de los campamentos, se hizo necesario un gran esfuerzo y una minuciosa organización por parte de éstos organismos.

Pese a la magnitud de esta tarea, poco a poco se fue adquiriendo experiencia y solucionando los múltiples problemas, principalmente en lo que respecta a distribución de alimento y medicinas.

El día 2 de marzo de 1981 se firmó el primer acuerdo conjunto de cooperación entre ACHUR y COMAR. Poco después, el 5 de octubre del mismo año - el gobierno mexicano firma un convenio con A.C.N.U.R. para establecer una oficina permanente de ese organismo en México.

4.2.2.1. REASENTAMIENTO.

Las inmigraciones de refugiados durante el año de 1984 ya se habían estabilizado existiendo 46,000 refugiados en el país, aunque ésta cifra seguía ascendiendo, estaban distribuidos en 89 campamentos ubicados a 300 kilómetros de distancia a lo largo de la frontera sur del país.

Esta cercanía con la frontera guatemalteca propició numerosas incur--

siones armadas del ejército de ese país en el territorio nacional, que produjeron trágicos saldos entre los refugiados ante ésta inseguridad se tomó la decisión de reubicarlos, a través de un programa cuyos puntos básicos son:

- a.- Respetar la integridad étnica, cultural, comunitaria y familiar de las familias refugiados.
- b.- Atender la vocación laboral original.
- c.- Buscar condiciones de vivienda equiparables al hábitat original.
- d.- Reubicar a los refugiados en zonas con condiciones geográficas - que faciliten la autosuficiencia y su eventual integración, sin que ésto desplace la mano de obra nacional ni afecte derechos a agrarios mexicanos.

Campeche y Quintana Roo fueron los estados escogidos para la reubicación, por responder a los puntos anteriores. En un principio fué difícil - que los refugiados accedieran al cambio, ya que aunque esto representaba - que estarían "...lejos de los peligros de la frontera, pero también lejos de las tierras de los refugiados, de sus tradiciones y de todo aquéll que les era familiar..." (87), sin embargo cientos de ellos no aceptaron trasladarse, y huyeron a la selva a otro campamento. Al inicio sólo aceptaron la reubicación 90 personas, pero con el tiempo una vez que COMAR y ACNUR - vencieron su desconfianza aceptaron transferirse a los campamentos, de -- acuerdo con A.C.N.U.R.: "... Desde finales de 1984 hasta bien entrado el -- año de 1985, más de 20,000 de los 46,000 refugiados fueron transferidos a los estados de Campeche y Quintana Roo, escasamente poblados." (88)

(87).- Sidni Lamb, "México, Buscando una salida", Revista Refugiados, No.41 Mayo 1988, Madrid España, p. 30

(88).- Rev. Refugiados No. 22, Op. Cit., p. 20.

Los dos primeros lugares de asentamiento se ubicaron en el Estado de Campeche: Quetsa-Edsná y Canazayab, los que cuentan con tres módulos cada uno, a su vez cada módulo con 600 lotes unifamiliares. Cada asentamiento está dotado de clínica, escuela, comedor comunal, bodega, espacios recreativos y plaza pública, poseen una infraestructura básica de servicios. Más adelante se agregó otro campamento llamado Felipe Carrillo Puerto, de organización similar a los dos primeros.

Aprovechando la experiencia de los asentamientos anteriores se formaron en el estado de Quintana Roo dos campamentos estructurados de igual forma que los campamentos anteriores, denominados Los Lirios y Los Ranchos, el primero sobre las tierras nacionales y el segundo en un rancho comprado a particulares.

Todos los campamentos han sido organizados por COMAR, a través de un módulo central en cada uno de ellos, encargado de informarle los problemas y necesidades de los refugiados en su circunscripción. Además de que cada módulo se divide en barrios en los que los refugiados eligen un representante, que se encarga de tratar sus asuntos y problemas directamente con COMAR.

Existen diferentes programas de actividades que se desarrollan en los campamentos como son su apicultura, talleres de carpintería, costura, artesanía, así como cultivo de maíz, frijol, hortaliza, frutos, crianza de animales, asesoramiento agrícola, etc.

4.2.2.2. CENSOS POBLACIONALES.

De los diversos censos que realizó el A.C.N.U.R. para conocer las características de los refugiados, con el fin de aplicar los programas ade--

cuados a su situación social y cultural, se obtuvieron los siguientes datos:

- a.- ORIGEN: Los refugiados son de origen indígena, provienen principalmente de las siguientes provincias. Menton, Varrilos, Xoxloc, San Miguel y Yolombojoch. El 66% salieron de su país en 1982 y - han permanecido en México desde esa fecha el 70%.
- b.- IDIOMA: La mayoría son monolingües, únicamente el 12.5% hablan español, el resto los dialectos; Kanjobal (40%), Name (25.8%) y Cue (8.1%).
- c.- EDAD: El 62.9% tienen menos de 20 años, 31% entre 20 y 30 años y el 5.9% más de 50 años.
- d.- SALUD: Debido a las condiciones precarias de vida que tenían des de su país de origen más del 50% sufrían desnutrición, con talla menor a lo normal el 25% y con un 20% de mortalidad infantil.

4.2.2.3. PROGRAMAS DE ASISTENCIA A REFUGIADOS.

a.- PROGRAMA LABORAL: La mayoría de los refugiados realizan actividades agrícolas, artesanales y textiles, para lo que se les han impartido cursos de capacitación, entregándoseles los insumos y enseres necesarios - para que realicen éstas actividades. Desarrollan también otras actividades independientes, como jornaleros eventuales en las granjas y ejidos cercanos principalmente en la cosecha de la caña y el café, obteniendo así... una pequeña parte de la cosecha o un pequeño salario. Pero cómo la ayuda - que reciben cubre la mayor parte de sus necesidades, su trabajo les supone un pequeño ingreso adicional..."(89). Los delegados de cada comunidad dan a -----
(89).- Idem.

los refugiados el permiso, para que puedan salir a laborar fuera del campamento, lo que se realiza de manera rotativa, para que todas las familias - puedan obtener recursos económicos extras. En el proyecto de excavación de las ruinas mayas de Edzna, se han contratado a refugiados con el fin de -- ayudarlos pagándoles el equivalente al salario mínimo.

En los estados de Campeche y Quintana Roo se ha dotado a los refugia dos de tierras aproximadamente 16,00 Ha. en el primero y 1,000 en el segun do, ésto ha facilitado su autosuficiencia. Gracias al éxito de éste progra ma se ha planeado la adquisición de más tierras ya sea estatales o de par ticulares para ampliar las dotaciones. Asimismo dado la baja calidad de -- las tierras de estos estados se pretende mejorarlas por medio de sistemas de riego y técnicas de cultivo.

b.- PROGRAMA DE VIVIENDA: a través de éste programa se les han asig nado a los refugiados zonas específicas para habitarlas, proporcionándose les el material necesario como son madera, láminas de cartón o asbesto, - para que construyan sus viviendas que como mínimo deben tener dos cuartos, letrina, patio y huerto familiar. Con entusiasmo y cooperación han cons truido"... casas de madera abrieron claros en los bosques para sembrar -- maíz, judías... Cavaron pozos, sistemas de drenaje y también construyeron talleres." (90)

c.- PROGRAMA ALIMENTARIO: se ha tratado de capacitar a los refugia dos en cuanto a los principios básicos de nutrición e higiene, para que - puedan aprovechar mejor sus recursos. La CONASUPO es la encargada de la - distribución de los alimentos básicos como son; el frijol, maíz, leche, -

(90).- *Ibíd.* p. 27

arroz, etc. Los que son almacenados en bodegas especiales para las que -- cuenta cada estado... Parte las hortalizas y frutos que consumen los refugiados las obtienen en sus huertos (piña, plátano, azúcar, yuca, judías, - etc.).

d.- PROGRAMA DE ROPA Y CALZADO: Los refugiados reciben ropa, calzado y los enseres personales necesarios, además de otros artículos indispensables como son cobijas, utensilios de cocina y algunos muebles. Gran parte de ellos la producen en sus talleres como la ropa que usan e incluso hay - excedentes que se comercializan.

e.- PROGRAMA DE SERVICIOS MEDICOS:-En cada campamento existen cen -- tros de Salud que ejercen sobre su jurisdicción poblacional, un riguroso - control médico, para evitar el brote de epidemias, se cuenta con un progra ma de vacunación, cuando los refugiados necesitan de alguna atención espe- cializada o de una intervención quirúrgica son atendidos en clínicas de -- SSA o del IMSS.

f.- PROGRAMA EDUCATIVO:Cada campamento cuenta con aulas construidas por los refugiados con materiales brindados por COMAR. Los maestros son re fugiados a los que se ha capacitado en los programas educacionales elabora dos especialmente para ellos, con el fin de que los refugiados mantengan - su identidad cultural y lingüística.

Se calcula que existen aproximadamente 22,000,100 refugiados en el - Estado de Chiapas; 13,000 en Campeche y 6,000 en Quintana Roo, y la única solución definitiva para ellos es la repatriación, ya que la mayoría desea regresar, pero las circunstancias políticas y sociales de su país no se lo han permitido, y mientras no cambien y se les garantice su seguridad y bie

nestar no retornará a su patria, lo que incluso ellos han manifestado a su gobierno. En la Carta enviada en julio de 1986 el presidente de Guatemala Vinicio Cereso "... los delegados de los refugiados de Campeche y Quintana Roo enumeraban las condiciones para el regreso de éstos: seguridad, justicia, restitución de sus tierras y reforma agraria". (91)

Autoridades de COMAR y ACNUR han efectuado diversas reuniones con el Gobierno guatemalteco para posibilitar la repatriación de los refugiados, pero dadas las circunstancias han llegado a la conclusión de que por el momento esto no es posible, y que mientras tanto lo mejor será implementar programas a largo plazo para su ayuda.

La cifra de repatriados a partir de 1987 a sido de 675 frente a 2,103 en 1986, 204 en 1985, y 715 en 1984. Los refugiados deciden libremente, sin ninguna presión por parte de las autoridades si regresan o no, para -- darle la máxima seguridad a quien decide regresar COMAR acordó con Guatemala la que "... los repatriados serán acogidos en la frontera por funcionarios civiles, acompañados por un equipo del A.C.N.U.R. para a continuación, ser escoltados hasta sus poblaciones de origen. Antes de abandonar México, reciben dinero para sus gastos y materiales para construir sus casas." (92)

Una de las finalidades principales del A.C.N.U.R., dada la posibilidad de que la estancia de los refugiados se prolongue indefinidamente, es lograr que los refugiados sean autosuficientes en todos los aspectos, ya que ésto les permitirá vivir de una manera más desahogada y tranquila, por eso se ha insistido en el fomento de la agricultura mediante la dotación -

(91).- Ibid. p. 22

(92).- Ibid. p. 21

de tierras y el mejoramiento de las técnicas de cultivo, el establecimiento de talleres de carpintería, costura, panadería y artesanía, la cría de aves de corral y cerdos.

Los refugiados del estado de Chiapas continúan recibiendo la asistencia de A.C.N.U.R. la infraestructura de sus comunidades no se ha incrementado, porque únicamente se consideran lugares de tránsito en tanto los refugiados se deciden a ser ubicados en Campeche o en Quintana Roo. Por lo que respecta a los refugiados de éstos dos últimos Estados, han mejorado las condiciones de su hábitat, han hecho progresar sus campamentos y están por lograr ser autosuficientes, de acuerdo con el A.C.N.U.R. "... en Campeche, a excepción de los grupos vulnerables que siguen recibiendo raciones alimenticias completas, entre los refugiados sólo se sigue distribuyendo azúcar y arroz. El resto lo producen o lo compran ellos mismos. El año pasado los refugiados cosecharon maíz y judías para abastecer sus necesidades y además obtuvieron un excedente que pudieron vender a través de las cooperativas nacionales." (93). Lo mismo aconteció en el renglón de la producción de ropa. Con este dinero extra que han obtenido los refugiados, se planea constituir un fondo renovable, para financiar otros programas.

4.2.3. LAS LEYES MEXICANAS Y LA LEGISLACION DE A.C.N.U.R.

La figura internacional del refugio no se encuentra reconocida dentro de la legislación del país, no obstante los refugiados existen y el gobierno mexicano ha tomado medidas para darles la asistencia necesaria y aceptar el grave problema que representan y al que hay que dar solución.

Para comprender la actitud de México que acepta y auxilia a los refugiados

 (93).- Revista Refugiados No. 41 p. 32

giados pese a que no encuentran encuadrados dentro de sus leyes, se deben hacer algunas apreciaciones en cuanto a las circunstancias legales que dificultan este reconocimiento, iniciaremos por comprender el gran abismo -- que existe entre la definición de refugiados de la Convención de 1951 y de el Protocolo de 1967 (que vino a actualizar la definición de la primera), y lo establecido por el artículo 35 y 42 fracción V de la Ley General de Población:

"Quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un cierto grupo social o por sus opiniones políticas, se encuentra fuera del país del que ostenta la nacionalidad... (artículo 10. de la Convención de 1951).

Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos - provisionalmente por las autoridades de migración (artículo 35 L.G.P.)

... No inmigrante ... es el extranjero... que se interna en el país temporalmente, dentro de las siguientes categorías:

V.- ASILADO POLITICO. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen... (artículo 42 fracción V de la L.G.P.)"

Es de observarse que en tanto en la definición que proporcionan los documentos de A.C.N.U.R. se utiliza el término de "fundados temores de ser perseguido" en la Ley General de Población no existe ningún elemento subjetivo como el anterior y además es sumamente precisa al no admitir la concesión de asilo por ningún motivo (raza, sexo, etc.), que no sea político. - La terminología empleada por la definición de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, es tan amplia que podría permitir que muchos de los ex-

tranjeros, en su mayoría inmigrantes económicos, pudieran entrar al país con suma facilidad basándose en términos tan subjetivos.

Ahora bien, en la legislación Internacional no se precisa ninguna -- temporalidad para la concesión del refugio. La Ley General de Población -- precisa que la protección a los asilados únicamente será por el tiempo estrictamente necesario y no provee la posibilidad de la estancia definitiva de los mismos en el país.

En la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 se les brinda una amplia gama de derechos a los refugiados, algunos de los cuales no se adecuan a lo que establece nuestra Constitución y sus Leyes reglamentarias. -- Por lo que para México es muy difícil convertirse en Estado firmante de és tos documentos, no obstante se encarga de ayudar a los refugiados a través del A.C.N.U.R., pero este inconveniente podría resolverse si el gobierno -- mexicano decidiese modificar el sistema jurídico del país en lo estricta-- mente necesario para coincidir con la Legislación Internacional. Incluso existe una iniciativa que se ha presentado ante la Cámara de Diputados, -- desde hace aproximadamente dos años, sin que hasta la fecha se haya resuel^{to} to nada.

Al no reconocerles a los refugiados su estancia jurídicamente, se -- ven imposibilitados a ajustarse a las disposiciones vigentes, y solicitar el asilo puesto que sólo una pequeña minoría puede probar que la persecu-- sión política ha sido la causa de su huida.

Desde el año de 1982, en que México y el A.C.N.U.R. llegaron al -- acuerdo de que si bien México no reconee la figura del refugio se supedi-- taría al mandato de A.C.N.U.R. emanado de la resolución 428 (V) de la Asam

blea de la O.N.U. . Así los refugiados que llegan al país reciben el reconocimiento "prima facie" en forma conjunta e inmediata por parte de A.C.N.U.R con lo que les permite gozar si no de derechos tan amplios como los que les otorga la Convención de 1951, sí de que se les reconozcan derechos fundamentales. Si posteriormente el refugiado puede demostrar que es un perseguido-político, se le permite que solicite la calidad migratoria de Asilado Político realizando el siguiente procedimiento:

- a.- Presentar su solicitud por escrito, debiendo mencionar lugar, fecha de internación en el país, datos personales y motivos políticos.
- b.- Identificarse con pasaporte o documento que acredite su personalidad.
- c.- Acreditar fehacientemente la persecución política.
- d.- Presentar escrito de algún organismo de carácter internacional o constancia del A.C.N.U.R. (Reconocimiento Prima facie).

En tanto, para legalizar la estancia del resto de los refugiados que no pueden adquirir la calidad migratoria de asilado político, el gobierno - mexicano decidió brindarles a través de la Secretaría de Gobernación un Carnet de identidad en el que se les asigna la calidad migratoria de No inmigrantes visitante local (artículo 42 fracción VIII de la L.G.P.):

VISITANTE LOCAL. Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros, a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días.

Aunque el contenido del artículo anterior no corresponde propiamente a los refugiados, las autoridades mexicanas han tratado a través del mismo

brindarles a los refugiados una estancia legal.

Tal como ya se mencionó la principal barrera para el reconocimiento de los refugiados, son algunas diferencias jurídicas que existen en diversos aspectos entre nuestras leyes y los documentos internacionales del A.C. N.U.R., como son el aspecto laboral, la compra-venta de inmuebles, la libertad de circulación, etc..

4.2.3.1. LEGISLACION LABORAL.

La Convención de 1951 en relación con el trabajo remunerado, establece que se concederá igual trato a los refugiados que a los extranjeros en el aspecto laboral, pero se dará preferencia a los refugiados y no se impondrán medidas restrictivas en este aspecto, cuando tengan más de tres años de residencia, cónyuge o hijos de la nacionalidad del país de refugio (Art. XVII).

El artículo XXIV dispone que:

"Se concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de los estados contratantes igual trato que a los nacionales en lo concerniente a:

- a.- Remuneración...
- b.- Seguridad Social...
- c.- Derecho de indemnización por la muerte de un refugiado...
- d.- Los estados contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o fueran a concluir entre sí."

El artículo anterior es opuesto a lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo que establece que los patrones están obliga-

dos a preferir en igualdad de circunstancias, a los mexicanos sobre los extranjeros, así como por lo establecido por los siguientes artículos de la Ley General de Población:

ART. 32.- La Secretaría de Gobernación fijará previos los estudios demográficos correspondientes el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la immigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al ingreso nacional.

ART. 33.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados, o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas, así como a los inversionistas...

ART. 34.- La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país condiciones que estime convenientes respecto de las actividades a las que habrán de dedicarse y el lugar o lugares para su residencia...

Todas estas medidas tienen por objeto proteger a la población nacional del desempleo, ya que un exceso de mano de obra extranjera, que por necesidad pudiera ser más barata que la nacional, podría ocasionar un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo.

4.2.3.2. ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES.

Los artículos XIII y XXI de la Convención estipulan en relación con la vivienda y la adquisición de bienes inmuebles; que se les concederá a -

Los refugiados el trato más favorable en éstos aspectos y en ningún caso -
menos favorable que a los extranjeros. Al respecto el párrafo primero del-
art. 127 de nuestra Constitución señala:

... En una faja de cien kilómetros a los largo de nuestras fronteras
y de cincuenta en las playas por ningún motivo podrán los extranje--
ros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Código Civil a su vez establece en el artículo 773:

Los extranjeros y las personas morales para adquirir la propiedad de
bienes inmuebles, observarán lo dispuesto en el artículo 27 de la --
Carta Magna.

Por lo que respecta a la Ley General de Población, regula este aspec-
to en su artículo 66:

Los extranjeros, por sí o mediante apoderado, sólo podrán celebrar -
actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos rea--
les sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedica-
das en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, pre-
vio permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las au-
torizaciones que deban recabar conforme a otras disposiciones lega--
les.

El Reglamento de la Ley General de Población especifica en el artí-
culo 127 fracción II que a los inmigrantes contenidos en las fracciones II,
IV, V, VI y VII del artículo 42 de la L.G.P. sólo se les concederá excep-
cionalmente, la autorización para adquirir bienes inmuebles o derechos so-
bre ellos.

Pese a las limitaciones anteriores, considero que sería posible adap

tar éstos preceptos de la Convención a nuestras leyes, ya que no es relevante para la existencia de los refugiados, el contenido del artículo 127 y pueden adaptarse a él. Otro de los artículos de la Convención que también difiere con éste es el relativo a la libertad de circulación (XXVI):

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, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

4.2.3.3. EXPULSION.

En relación con éste aspecto el artículo 32 de la Convención estipula:

"Ninguno de los Estados contratantes expulsará o rechazará, de la manera que sea, a un refugiado... a menos que se trate razones de seguridad nacional, o que este haya sido sentenciado por un delito grave o sea una amenaza para la comunidad del país de refugio".

Este artículo es irrenunciable para los suscriptores de la Convención, en virtud del bien tutelado (la persona humana), no obstante se contraponen en lo dispuesto por el artículo 33 Constitucional:

... el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...

Es claro que la frase "sin juicio previo" es totalmente opuesto a lo establecido por la Convención en relación a que las expulsiones deben ser

en base a "todos los procedimientos legales".

Esta es la principal barrera jurídica por la que nuestro país no se ha adherido a la Convención de 1951, pero dada la necesidad de salvaguardar la vida y la libertad de los refugiados, podrían hacerse los ajustes legales necesarios para que nuestra legislación y las leyes internacionales concordaran. Por lo que respecta al punto de vista económico, este tam poco debe considerarse un obstáculo, ya que el reconocer a los refugiados, (por que de hecho ya se los asiste), no traería una carga para el erario público, ya que como anteriormente se ha observado gran parte del gasto económico lo absorben los organismos internacionales, además de que se está logrando a través de diversos programas que los refugiados se hagan autosuficientes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El asilo político y el refugio internacional son instituciones jurídicas que pretenden tutelar y proteger los valores humanos más importantes para el individuo como son su vida, su libertad, su integridad física y la de su familia.

SEGUNDA.- La evolución de una y otra institución, ha sido el permanente esfuerzo de la comunidad internacional, por tutelar dichos valores, y al propio tiempo, por hacer efectivas las medidas y procedimientos internacionales instituidos para ese fin.

TERCERA.- El asilo político y el refugio internacional son expresiones de -- una vocación civilizadora y educadora del mundo contemporáneo, particularmente en los últimos años esas instituciones se han manifestado con una frecuencia e importancia impresionante.

CUARTA.- No obstante la coincidencia que esencialmente caracteriza a ambas instituciones, existen sin embargo diferencias muy importantes que dimensionan particularmente a una y otra, mismas que jurídicamente es necesario precisar:

- a).- El asilo se ha instituido y opera para preservar al individuo perseguido estrictamente por motivos políticos. El refugio en cambio, se practica para la protección de los individuos que por distintas causas, no necesariamente políticas, se ven en la necesidad de emigrar de su lugar de origen, hacia el territorio de otro Estado.
- b).- El asilo se concede expresa e individualmente al perseguido político y a su familia. En tanto el refugio opera o procede con grupos numerosos o moderados de refugiados.
- c).- Pudiera prestarse hipotéticamente la posibilidad de que se rechaze la concesión del asilo en cuestión. En cambio en el refugio los Estados que han suscrito la Convención de 1951 y el protocolo de 1967, no pueden rechazar ni expulsar a un re-

fugiado de su territorio al el lugar en que su vida o su libertad peligran.

- d)1.- El asilo puede proporcionarse diplomática o territorialmente en tanto que el refugio opera siempre territorialmente, en este sentido podemos hablar de la formalidad jurídica que caracteriza a todo el procedimiento del asilo político (especialmente del diplomático), a diferencia de la informalidad en la que opera el refugio, que es el resultado de causas de fuerza mayor que por su propia naturaleza impiden el desarrollo de un procedimiento.
- e).- El asilo se concede temporalmente, es decir, una vez que hayan concluido las causas que lo originaron, el extranjero asilado debe regresar a su lugar de origen. En el refugio internacional pueden presentarse las siguientes posibilidades para el refugiado:
- 1.- La integración local al país de refugio.
 - 2.- La repatriación, siempre y que ésta sea voluntaria.
 - 3.- El reasentamiento en un tercer país.

QUINTA.- La comunidad internacional ha instituido órganos específicos de -- protección o ayuda para los refugiados, tal es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A.C.N.U.R.)- que lleva a cabo dichas funciones. El A.C.N.U.R. tiene como objetivos principales; primero, la protección de los refugiados, que -- implica brindarles la asistencia material necesaria para su subsistencia ; la salvaguarda de su integridad física, así como de sus - derechos básicos, y segundo, la búsqueda de soluciones permanentes a sus problemas.

Es de destacarse que en el ámbito del asilo, no existe hasta el momento ningún órgano internacional como el referido. México no ha suscrito la Convención de 1951, ni el Protocolo de 1967, por lo -- que no es miembro del A.C.N.U.R., no obstante nuestro país practica el refugio como es el caso de los guatemaltecos, bajo los siguientes criterios: A).- Las razones humanitarias que expresa la -

práctica civilizadora y solidaria que es observada por muchos Estados miembros de la comunidad internacional. B).- La cercanía histórica y geográfica en el área centroamericana y específicamente en Guatemala. C).- El arraigo a nuestra política internacional que -- antepone, en todas sus manifestaciones el respeto a la vida, la libertad y la seguridad de los seres humanos.

SEXTA.- El orden jurídico mexicano no reconoce la institución del refugio internacional, sin embargo la practica brindando ayuda a los refugiados que se encuentran en nuestro territorio, en cooperación con el A.C.N.U.R.

En este sentido se destaca la necesidad de estudiar y ponderar la incorporación a nuestro sistema jurídico de la institución del refugio internacional, como una expresión no solo humanitaria sino -- además congruente con las tradiciones jurídicas y políticas internacionales de nuestro país.

SEPTIMA.- El problema del vacío del refugio internacional en nuestra legislación lo han resuelto las autoridades de nuestro país otorgándole a los refugiados guatemaltecos la calidad migratoria de visitantes locales, lo que no ha impedido que se les hayan dado elementos de apoyo para su subsistencia

OCTAVA.- La calidad migratoria de visitantes locales determina para los refugiados guatemaltecos y centroamericanos que no puedan adentrarse más allá del lugar donde se encuentran ubicados, por lo mismo ésto puede representar con el tiempo un trato injusto para los refugiados.

NOVENA.- Estamos convencidos de la necesidad de que México propicie la integración de los refugiados a nuestro medio social y cultural o en-- su caso cuando así convenga voluntariamente a los propios refugiados, propiciar su ubicación a otro Estado distinto al de su origen, no obstante que México no esté obligado jurídicamente a ello.

En esta circunstancia destacamos que aquéllos refugiados que pueden acreditar motivos estrictamente políticos como causa de la salida de su territorio, son reconocidos y tratados por nuestro Estado como asilados políticos.

DECIMA.- Expresamos nuestro convencimiento de la necesidad de educar a nuestra población, especialmente a la de los lugares cercanos a los asentamientos de refugiados, para que se entiendan las altas y nobles causas que originaron su internación a nuestro país, evitando con ello los posibles resentimientos que puedan surgir por la convivencia.

Particular atención merecería en ese aspecto una mayor capacitación de los empleados migratorios y federales en general, que debe traducirse en un mejor trato a los refugiados.