

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

4

ESCUELA DE DERECHO

2ej.

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M



UNIVERSIDAD ANAHUAC

VINCE IN BONO MALUM

**El Reto Jurídico que Representan los Refugiados Guatemaltecos
Asentados en el Sureste de México: Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para Refugiados y la Comisión
Mexicana de Ayuda a Refugiados**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CORINA DE LOURDES CADENA ARAIZA

MEXICO, D F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1986



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.

INDICE

| | página |
|---|--------|
| I. INTRODUCCION | 1 |
| II. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIA DOS (ACNUR) | 5 |
| 1. ANTECEDENTES | 6 |
| 2. ESTATUTO Y OFICINA DEL ACNUR | 11 |
| 3. LA CONVENCION DE 1951 | 16 |
| a. CLAUSULAS DE INCLUSION | 16 |
| b. CLAUSULAS DE CESACION | 20 |
| c. CLAUSULAS DE EXCLUSION | 21 |
| d. OTROS DERECHOS | 22 |
| 4. EL PROTOCOLO DE 1967 | 24 |
| 5. ALGUNAS CONSIDERACIONES | 25 |
| a. VIOLACIONES A NUESTRA LEGISLACION | 28 |
| 6. LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS | 32 |
| 7. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE MEXICO Y EL ACNUR .. | 34 |
| III. ASPECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL | 37 |
| 1. LA FIGURA JURIDICA DEL ASILO | 38 |
| 2. LOS TRATADOS COMO FUENTE DE DERECHO INTERNACIONAL. 39 | 39 |
| a. CONVENCION SOBRE ASILO | 42 |
| b. CONVENCION SOBRE LA CONDICION DE EXTRANJEROS .. | 42 |
| c. CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO | 43 |
| d. CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO | 44 |
| e. CONVENCION SOBRE EXTRADICION | 44 |
| f. CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL | 45 |
| g. CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. 46 | 46 |
| h. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS ... | 47 |
| i. DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE . | 47 |
| j. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS DEL AC TA DE CONTADORA | 48 |
| 3. COLOQUIOS RELATIVOS AL ASILO EN QUE MEXICO HA PAR- TICIPADO | 50 |
| a. COLOQUIO SOBRE ASILO Y LA PROTECCION INTERNACIO NAL DE REFUGIADOS EN AMERICANA LATINA | 50 |
| b. COLOQUIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA CENTRAL, MEXICO Y PA- NAMA: PROBLEMAS JURIDICOS Y HUMANITARIOS | 52 |
| c. COLOQUIO DEL RETO JURIDICO DEL DERECHO AL ASILO | 54 |

| | | |
|-------|---|-----|
| IV. | ASPECTOS DE DERECHO INTERNO | 57 |
| 1. | SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS | 58 |
| a. | LA CONSTITUCION Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. | 58 |
| b. | LA LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO | 62 |
| 2. | MIGRANTE ECONOMICO O REFUGIADO | 72 |
| 3. | SEGURIDAD NACIONAL EN LA FRONTERA SUR | 75 |
| V. | LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS BAJO LA PROTECCION DE LA - COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR)..... | 82 |
| 1. | LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS | 86 |
| a. | 1984 | 90 |
| b. | LA REUBICACION | 97 |
| c. | LA IGLESIA | 102 |
| 2. | LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS FUERA DE LA PROTECCION DE COMAR Y ACNUR | 107 |
| 3. | POLITICAS QUE SE DEBEN TOMAR EN CUENTA PARA LA CREA- CION DE LA FIGURA JURIDICA DE REFUGIADO | 110 |
| VI. | CONCLUSIONES | 115 |
| VII. | BIBLIOGRAFIA | 119 |
| VIII. | ANEXOS | 125 |

I. INTRODUCCION

A lo largo de su historia, México ha sido un país que se ha mantenido fiel a su tradición de asilo. Con los brazos abiertos ha recibido a todas aquellas personas, quienes vejadas en sus derechos e intereses de ciudadanos, se han visto forzadas a huir de sus países. Vivo ejemplo de ello es el caso de los refugiados españoles, chilenos, argentinos y uruguayos, entre otros.

Pero el año de 1979 representa para México un nuevo reto. Debido a la existencia de un regimen militar represivo en Guatemala y a causa de sus violentas incursiones y masacres contra la población, un gran número de los mismos se ha visto forzado a huir para salvaguardar, ya no solo sus derechos sino sus vidas. México es para estos ciudadanos guatemaltecos, en su mayoría de origen campesino, el lugar que cuenta con las condiciones climáticas y geográficas similares, para que continuen ejerciendo su modus vivendi: el trabajar la tierra. En su país se enfrentan a un Ejército que quema poblaciones enteras y asesina en forma masiva a cientos de personas; estas acciones, que han sido denominadas como "terrorismo de estado", tienen como objeto vaciar de habitantes las regiones fronterizas con México para erradicar el supuesto apoyo que la guerrilla ha obtenido en esa zona. Es pues que para los guatemaltecos el migrar no es una decisión, sino una necesidad.

Debido a que esta es una situación sui-generis, a estos guatemaltecos no se les ha podido otorgar la calidad migratoria de "asilado político" que contempla la Ley General de Población, pues no cumplen con el requisito fundamental, el ser perseguidos políticos. De esta manera, el presente trabajo pretende estudiar la realidad de estos refugiados o asilados asentados en campamentos al sur de México y que reciben protección de la Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados (COMAR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), con el fin de demostrar que existe una laguna jurídica en lo que se refiere a la calidad migratoria que se les debe otorgar y que debería existir una legislación vigente y

adecuada que contemple la modalidad de refugiado y legisle sobre los derechos y obligaciones de los mismos.

En síntesis, la hipótesis esencial apunta a señalar la laguna jurídica que existe en nuestra legislación y la necesidad que existe en subsanarla.

Como período de referencia se toman los años de: finales de 1981 hasta mediados de 1985; esto es, desde que el problema comenzó hasta el estado actual de la situación.

Dentro de este estudio se utilizan indistintamente dos términos: el de refugiado y el de asilado. El sistema interamericano utiliza el término de "asilado" y le otorga un carácter restringido a la condición de que la migración haya sido provocada por una persecución política, siendo que el sistema internacional utiliza el de "refugiado" y le otorga un carácter más amplio, contemplando a la vez más causas y motivos para la migración. El uso indistinto de esta terminología no ha de ser sino reflejo precisamente de esta laguna teórica dentro de la legislación mexicana. Aún así, dentro del presente estudio ha de entenderse como refugiado o asilado a aquel individuo que se ve forzado a migrar por motivos de raza, religión, ideología o conflicto armado, y no por ser un perseguido político.

El análisis comienza con un estudio del ACNUR, quien como organismo especializado de las Naciones Unidas sufragará los gastos de los refugiados guatemaltecos asentados en campamentos, que en la actualidad suman alrededor de 50,000 personas y labora conjuntamente con COMAR; haciendo mención especial a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 por ser los instrumentos jurídicos con los que cuenta para ejercer su mandato. Seguidamente se enumeran coloquios, Convenios y Convenciones Internacionales relativos al asilo, que ha firmado o ratificado México o en los que ha participado. Posteriormente se analiza la legislación interna: Constitución, Plan Nacional de Desarrollo y la Ley General de Población con su

Reglamento, para examinar las disposiciones que han estado siendo aplicadas, pasando finalmente al estudio de COMAR y sus funciones.

La seguridad y claridad jurídica son requisitos indispensables de todo Estado de Derecho, por lo tanto debe existir una congruencia entre los postulados y principios de México en materia de refugio y la realidad que está viviendo. De nada servirá tratar de subsanar los vacíos jurídicos con nuevas modalidades migratorias, si no se cuenta con una legislación adecuada que contemple esta situación en toda su amplitud. No dejemos que la realidad sobrepase al derecho, tenemos la obligación de preveer situaciones que puedan romper con nuestro Estado de Derecho y convertirlo en un Estado de Hecho, donde las leyes se conviertan en instrumentos ineficaces e inútiles para regular la convivencia armónica de sus ciudadanos.

El fenómeno no es transitorio. En la actualidad existen cerca de 50,000 refugiados guatemaltecos asentados en campamentos en la frontera sur y alrededor de 250,000 refugiados en todo el país que viven en la completa inexistencia jurídica por carecer de documentos jurídicos. El problema, lejos de avizorar una mejoría, puede agravarse ya que la crisis en el istmo centroamericano aun no ha podido ser controlada. De suceder así, en un futuro cercano sufriríamos la llegada de millares de centroamericanos en busca de refugio. Estamos a tiempo de corregir deficiencias y de preveer situaciones que agraven este fenómeno, pero quizá en un par de meses nos veamos imposibilitados a decir lo mismo.

II EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA REFUGIADOS (ACNUR).

1. ANTECEDENTES

A principios del siglo XX el problema de los refugiados comenzó a suscitar el interés de la comunidad internacional que por razones humanitarias fue asumiendo la tarea de protegerlos y ayudarlos. Los conflictos bélicos que tuvieron lugar en Europa desde -- principios de siglo, tales como la Revolución Rusa, la Guerra Civil Española, la Primera y Segunda Guerra Mundial, etc. originaron el desplazamiento masivo de millares de personas que trataban de evitar las consecuencias que todo acto de violencia trae consigo.

El primer organismo encargado en buscar una solución a este problema fue la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados que fue establecida en 1921 como un organismo especializado de la Liga de las Naciones. El primer Alto Comisionado fue el doctor Fridtoj Nansen y su mayor logro fue lo que se conoció con el nombre de Pasaporte Nansen; este documento permitió a los refugiados el tránsito libre a través de varios países para poder buscar un nuevo hogar y empleo. Esta Oficina coordinaba esfuerzos y aportaciones materiales y no tenía una función operacional, por consiguiente no podía disponer de los fondos de la Liga de las Naciones (1).

A la muerte de Nansen la Liga estableció en 1930 una nueva -- Oficina para los refugiados conocida con el nombre de Oficina Internacional Nansen para Refugiados, su primer Presidente fue el doctor Max Huber quien organizó la primera convención referente al estatuto de los refugiados en 1933. Dicha convención tuvo los siguientes logros:

- Mejoró y extendió el Pasaporte Nansen.
- Restringió la práctica de la repatriación forzada

1 Cfr. JOHN B. WILLCOX: World Peace and the United Nations; Dobbs - Ferry, New York, 1962, p.72.

- Garantizó los derechos civiles de los refugiados.
- Aseguró un trato favorable a los refugiados referente al empleo, asistencia social e impuestos (2).

En ese mismo año y a raíz de los grandes movimientos de refugiados provenientes de Alemania, el problema se llevó ante la Liga de las Naciones. Las objeciones alemanas contra una acción directa por parte de la Liga en este conflicto, originó al establecimiento de un Alto Comisionado para Refugiados Alemanes, como una organización separada de la Liga y que no tenía acceso a los recursos de ésta (3).

En 1938 se combinaron los trabajos de estos dos organismos bajo uno de nueva creación el cual fue denominado Alto Comisionado para Refugiados y estuvo bajo el mandato de la Liga de las Naciones. A pesar de estar bajo su responsabilidad no tenía acceso a los fondos de la Liga y no llevaba a cabo acciones directas, sino que canalizaba fondos para ayudar a los refugiados (4).

Es conveniente señalar las características de estas organizaciones intergubernamentales, algunas de las cuales podemos encontrarlas en los organismos que se ocupan actualmente del problema:

- Las organizaciones eran temporales. Se les fijaba un mandato limitado y éste ocasionaba que frecuentemente se formaran nuevos organismos para encargarse de los refugiados. El problema de los refugiados fue tratado desde un principio como un problema de carácter temporal, este concepto subsiste actualmente y considero que entorpece el funcionamiento de estos organismos, ya que la creación de un organismo permanente sería más conveniente en varios aspectos, tales como el de poder fijar metas a largo plazo, contar -

2 Cfr. CHARLES KEELEY: Global Refugee Policy; The Population Council, Inc., New York, 1981, p. 43.

3 Cfr. J.B. WILLCOX: op. cit., p. 26.

4 Ibid., p. 28.

- Garantizó los derechos civiles de los refugiados.
- Aseguró un trato favorable a los refugiados referente al empleo, asistencia social e impuestos (2).

En ese mismo año y a raíz de los grandes movimientos de refugiados provenientes de Alemania, el problema se llevó ante la Liga de las Naciones. Las objeciones alemanas contra una acción directa por parte de la Liga en este conflicto, originó al establecimiento de un Alto Comisionado para Refugiados Alemanes, como una organización separada de la Liga y que no tenía acceso a los recursos de ésta (3).

En 1938 se combinaron los trabajos de estos dos organismos bajo uno de nueva creación el cual fue denominado Alto Comisionado para Refugiados y estuvo bajo el mandato de la Liga de las Naciones. A pesar de estar bajo su responsabilidad no tenía acceso a los fondos de la Liga y no llevaba a cabo acciones directas, sino que canalizaba fondos para ayudar a los refugiados (4).

Es conveniente señalar las características de estas organizaciones intergubernamentales, algunas de las cuales podemos encontrarlas en los organismos que se ocupan actualmente del problema:

- Las organizaciones eran temporales. Se les fijaba un mandato limitado y éste ocasionaba que frecuentemente se formaran nuevos organismos para encargarse de los refugiados. El problema de los refugiados fue tratado desde un principio como un problema de carácter temporal, este concepto subsiste actualmente y considero que entorpece el funcionamiento de estos organismos, ya que la creación de un organismo permanente sería más conveniente en varios aspectos, tales como el de poder fijar metas a largo plazo, contar -

2 Cfr. CHARLES KEELEY: Global Refugee Policy; The Population Council, Inc., New York, 1981, p. 43.

3 Cfr. J.B. WILLCOX: op. cit., p. 26.

4 Ibid., p. 28.

contar con un fondo permanente, etc. El problema de los re fugiados no es un problema temporal y esto lo ha demostrado la historia.

- Tenían un carácter no operacional respecto a la asistencia material, ya que no contaban con los fondos de la Liga de - las Naciones, sino que coordinaban y canalizaban los dona - tivos que las agencias voluntarias aportaban; la Liga única mente financiaba los gastos administrativos. Esto coartó - su tarea al hacerlos depender de las aportaciones que al -- efecto se realizaran.
- Trataron de tener una finalidad apolítica, su tarea era hu - manitaria y solidaria.
- La protección de los refugiados era su primer responsabili - dad.
- Debido a lo expuesto en el punto 2, dependían en gran medida en el liderazgo individual para lograr el éxito deseado y - para obtener recursos para poder realizar su labor.
- La repatriación era considerada como la solución ideal, te - niendo siempre en cuenta, como hoy en día, la voluntad indi vidual de los refugiados. La integración y asilo en terce - ros países era una práctica frecuente.
- Todas estas organizaciones tenían un mandato restringido a un ámbito geográfico limitado: el Continente Europeo.

En 1938 se llevó a cabo la segunda conferencia internacional sobre refugiados en Evian Les Bains, cuyo mayor logro fue el de es tablecer un Comité Intergubernamental para Refugiados, cuyo objeti vo principal fue el de resolver el problema de éxodo alemán y que posteriormente en 1944, se vio facultado para solucionar el proble

ma de todos los refugiados europeos. Después de un período de inactividad debido a la Segunda Guerra Mundial, el Comité reasumió su trabajo de reubicación y protección legal y cooperó estrechamente con el Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Cooperación. Este organismo estaba encargado de asistir a Europa en la reconstrucciones de las áreas devastadas por la guerra y de repatriar a los millones de personas que se encontraban fuera de su país o que habían sido conducidas a Alemania para realizar trabajos forzados o como prisioneros (5).

Durante su Primer Período de Sesiones en 1946, la ONU decidió unificar todas las actividades para la asistencia de los refugiados en una sola organización. Se creó entonces la Organización Internacional de Refugiados como una agencia especializada y temporal de Naciones Unidas. Este organismo se rigió de acuerdo a tres principios básicos que fueron elaborados durante ese período:

- El problema de los refugiados debía ser considerado como un problema internacional.
- La repatriación forzada fue desechada.
- La repatriación fue considerada como la mejor solución posible (6).

Estos tres conceptos subsisten actualmente.

Pronto se puso de manifiesto la falacia de que el fenómeno era transitorio y se consideró que para lograr mejores resultados era necesario unir y organizar el esfuerzo internacional y que era conveniente de que fueran los miembros de las naciones unidas los que participaran y sufragaran los gastos que ocasionaba la ayuda a los refugiados.

5 Cfr. J.B. WILLCOX: op. cit., p. 30.

6 Cfr. C.B. KEELEY: op. cit., p. 45.

En 1948 a 1949 hubieron diferentes sesiones en el seno de la ONU para discutir acerca de la creación de un nuevo organismo que se ocupara de los refugiados. Las discusiones versaban principalmente sobre cinco puntos:

- La duración del organismo.
- La naturaleza de la asistencia material que se brindaría a los refugiados.
- El ámbito de acción del Alto Comisionado, es decir, el concepto del término "refugiados".
- La extensión de las actividades de la oficina más allá de la protección legal.
- Si el Alto Comisionado estaría bajo la dirección de la Secretaría General o si sería un organismo especial e independiente (7).

La posición del bloque soviético era de que los refugiados debían ser repatriados y que su reubicación en otros países lesionaba la soberanía del Estado del cual eran nacionales. La postura occidental sostenía que para que la repatriación se llevara a cabo, debía existir el consentimiento expreso del refugiado.

El 3 de diciembre de 1949 se llevó a cabo la votación para establecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y esta fue establecida el 1° de enero de 1951. A propuesta del Secretario General, la Asamblea votó a favor de la creación de un órgano especial con la capacidad y competencia para actuar independientemente. Este nuevo órgano tendría, como todos sus antecesores, un carácter temporal y estaba destinado a no ser un órgano de acción operativo, sino de estudio y coordinación con la facultad de recibir fondos y canalizarlos para proveer asistencia material.

7 Cfr. C.B. KEELEY: op. cit., p. 47.

2. ESTATUTO Y OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), fue creada el 1° de enero de 1951 por un período inicial de tres años, de conformidad con las resoluciones 319 (IV), del 3 de diciembre de 1949 y 428 (V), del 14 de diciembre de 1950 - de la Asamblea General. La Oficina se estableció como órgano subsidiario de la Asamblea General sobre una base análoga a la de los otros programas de las Naciones Unidas. En el transcurso de esos 3 años resultó evidente que era necesario que las Naciones Unidas -- prestaren una atención continua a los problemas de los refugiados y por consiguiente el mandato del ACNUR se prorrogó por un período de 5 años y se ha venido renovando sucesivamente (8).

Esta oficina inicialmente estuvo destinada a no ser un órgano de acción operativo, sino de estudio y coordinación; de acuerdo a - su Estatuto, tenía que decidir cuál de los proyectos presentados de - bería ser puesto en marcha y debía coordinar los esfuerzos que las organizaciones voluntarias llevaran a la práctica.

El campo de acción del Alto Comisionado se había restringido en virtud de los estrictos límites legales establecidos en su Estatuto. En su primer fase de actividades se presentó el problema de los refugiados de Alemania Oriental en la República Federal de Alemania y que estaban fuera del mandato confiado al Alto Comisionado. Ante la negativa del Consejo Económico Social (ECOSOC) de considerarlos dentro del ámbito de acción del Alto Comisionado, la Fundación Ford intervino y contribuyó con un programa especial para que el Organismo Internacional se ocupara de grupos de refugiados que no entraban bajo su mandato. Lo importante de esta ayuda financiera fue la de ampliar las funciones del Alto Comisionado para que éste actuase de inmediato para coordinar los diversos esfuerzos reali

8 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; ONU, Ginebra, 1970, p. 3.

zados para resolver la llegada de tantos refugiados (9).

La resolución 1167 (XII) del 26 de noviembre de 1957 de la --
Asamblea General, extendió de hecho el campo de acción del Alto Co-
misionado más allá de los límites legales establecidos en su Estatu-
to. El problema en discusión era el de los refugiados chinos en --
Hong Kong. Para los Estados que reconocían a China Popular los re-
fugiados chinos llenaban los requisitos del Estatuto, y para aqué-
llos que reconocían a China Nacionalista, los refugiados de China -
Popular podían ser legalmente protegidos por el gobierno de la pri-
mera y por lo tanto no llenaban los requisitos que el Estatuto daba
para ser considerados como refugiados. Dicha resolución no se refi-
rió a los aspectos legales, únicamente autorizó al Alto Comisionado
a emplear sus buenos oficios para lograr un acuerdo y ayudar en una
situación tan grave (10).

Este concepto de buenos oficios fue ampliado en la resolución
1388 (XIV) del 20 de noviembre de 1959 por la Asamblea General, la
cual facultó al Alto Comisionado a que empleara sus buenos oficios
con el fin de lograr el bienestar de los refugiados no incluídos -
bajo su mandato. El Año Mundial de Refugiados trajo como conse --
cuencia poder proteger a los refugiados en su más amplio sentido -
sin tomar en cuenta si satisfacían o no los criterios legales de -
las Naciones Unidas. De aquí se desprende el hecho de que por en-
cima de los criterios legales que establecen las condiciones para
ser considerados refugiados, se encuentra la finalidad de salva --
guardar los derechos inalienables del hombre y no sujetarlos a nin-
gún tipo de condición.

En 1960 el concepto de buenos oficios era lo suficientemente
elástico para permitir aportar ayuda efectiva con la única condi -

9 Refugees and Migrants: Problems and Program Responses; Ford Fun-
dation, New York, 1983, p. 26.

10 Cfr. HECTOR CUADRA: La Proyección Internacional de los Derechos
Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mé-
xico, 1970, p. 86.

ción de que hubiese suficiente interés y apoyo por parte de la Comunidad Internacional. Fue así como se atendieron los nuevos problemas derivados de nuevos grupos de refugiados en Asia y Africa. La resolución del 20 de diciembre de 1961 permitió al Alto Comisionado decidir libremente qué grupos de refugiados debían beneficiarse de sus buenos oficios y se le facultó a utilizar el Fondo de Emergencia tanto para estos grupos fuera de su mandato, como para los refugiados que estaban bajo su jurisdicción.

Pese a lo anterior y debido al interés directo de algunos países con alta capacidad económica, ciertos problemas de refugiados no han sido objeto de acción por parte del Alto Comisionado, pero sería casi imposible desligar a este organismo de un contexto político donde los intereses de sus miembros más poderosos prevalecen ante situaciones de hecho.

El Estatuto fue aprobado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950 como anexo a la resolución 428 (V). Se expresa que la labor del Alto Comisionado tendrá un carácter enteramente apolítico y que será humanitaria y social (11).

En el Estatuto se define la competencia del Alto Comisionado - el cual podrá ocuparse de:

A. i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1929, o de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938 o de la constitución de la Organización Internacional Para Refugiados.

ii) Cualquier persona que como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera

11 Estatuto de la Oficina del ACNUR: op. cit., pp. 3-10.

conveniencia personal no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

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

C. Respecto a la cual existan motivos fundados para creer que ha cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición... (art. 6° del Estatuto).

Las funciones principales del Alto Comisionado son la de dar protección a los refugiados y la de buscar soluciones permanentes para éstos. Dentro de la primera acción se encuentran:

a. Promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones;

b. Promover, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;

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

d. Promover la admisión de refugiados, sin excluir a las categorías más desamparadas, en los territorios de los estados;

e. Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;

f. Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios y de las leyes y sus reglamentos que les conciernen;

g. Manteniéndose en contacto permanentemente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

h. Estableciendo contacto en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;

i. Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados. (art. 8°).

Dentro de la búsqueda de soluciones permanentes el ACNUR considera que la repatriación voluntaria es la solución ideal, sin embargo como ésto no es posible en muchas ocasiones se trata en particular de promover la concesión de asilo a los refugiados, aquí aparece el principio de no devolución (non refoulement) que se aplica -- igualmente a las personas cuya residencia en el territorio ha sido autorizada y a las que entraron ilegalmente. Este principio no implica que el Estado admitente tenga que permitir la residencia permanente de un refugiado una vez admitido, tal Estado puede, dependiendo de sus obligaciones internacionales, realizar la expulsión de ese refugiado pero a otro país.

El Alto Comisionado presenta anualmente un informe a la Asamblea General por intermedio del ECOSOC. De conformidad con el párrafo 4 del Estatuto de este Organismo se creó un Comité Consultivo que en 1958 se constituyó como el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. De acuerdo a sus atribuciones el Comité aprueba y supervisa los programas de asistencia material de la Oficina del Alto Comisionado y lo asesora en el desempeño de sus funciones.

En resoluciones posteriores se ha pedido al Alto Comisionado que se ocupe de las personas desplazadas, como vimos anteriormente, dentro del marco de las actividades humanitarias de las Naciones --

Unidas. Esta flexibilidad de criterios se debió a que comenzaron a aparecer nuevos problemas fuera del contexto europeo y a la gran magnitud de refugiados que hay en el mundo.

3. LA CONVENCION DE 1951.

En virtud de una decisión tomada por la Asamblea General, se celebró en Ginebra en el verano de 1951 una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para redactar una convención que regulase el estatus jurídico de los refugiados. Como resultado, el 28 de julio de 1951 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor el 21 de abril de 1954 (12).

Esta Convención unifica los acuerdos internacionales previos sobre refugiados y constituye la codificación más completa de los derechos de los mismos que se haya intentado hasta la fecha en el plano internacional. Establece normas básicas mínimas para el tratamiento de los refugiados. Contiene también disposiciones en cuanto a su documentación, inclusión hecha de un documento de viaje en forma de pasaporte (baste recordar al pasaporte Nansen).

Algunas disposiciones se consideran tan importantes que no admiten la formulación de reserva. Entre ellas tenemos la definición del término de refugiado y el principio de no devolución.

Para el estudio de este importante documento es conveniente desglosar la convención y dividirla en distintos apartados:

a. CLAUSULAS DE INCLUSION.

El término de refugiado se aplicará a toda persona que:

12 Convención y Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; ONU, Ginebra, 1970, p. 3

1) Haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 (13)...

La mención de todos aquellos instrumentos que sirvieron para reglamentar la situación de los refugiados, tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores.

Continúa dicho artículo diciendo que el término de refugiado se aplicará también a toda persona:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenece a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de personalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (14).

El límite de la fecha de 1951 es únicamente relevante para en el caso de los estados partes de la convención que no son también partes del Protocolo de 1967.

La expresión "fundados temores de ser perseguida" es la parte fundamental de la definición. Dado que el concepto de temores es subjetivo, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más que un juicio sobre la situación de su país de origen. Al elemento temor se le añade el calificativo "fundado", ello significa que no sólo el estado de ánimo de la persona determina su condición

13 Art. 1° de la Convención; p. 14.

14 Ibid.

de refugiado, sino que debe estar basada en una situación objetiva (15).

Aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, se han dado situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podrían ser considerados individualmente como refugiados. En situaciones de ese género, es de suma urgencia prestar asistencia y por razones prácticas puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo. El Manual en estos casos recurre a lo que denomina la "determinación colectiva" de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado (16).

Respecto al concepto de persecución basta con referirnos al Artículo 33 de la Convención en el que se encuentran los conceptos de: amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, etc.

Es indiferente que la persecución se produzca por cualquiera de estos motivos o por la combinación de dos o más de ellos. Incumbe al examinador investigar si el motivo o motivos de la persecución reúnen los requisitos exigidos por la definición de la Convención. Para esto el Manual hace una detallada explicación de cada motivo de persecución.

En lo referente a "se encuentre fuera del país de su nacionalidad" el término nacionalidad se refiere a la ciudadanía. Cuan-

15 Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado; ACNUR, Ginebra, 1979, p. 12.

16 Cfr. Ibid., p. 22.

do no conste claramente la nacionalidad de una persona, su condición de refugiado deberá determinarse semejante a la de un apátrida. Continúa el Manual diciendo que la nacionalidad puede probarse mediante la posesión de un pasaporte nacional. En este punto surgen varios problemas. El actual flujo de refugiados es muy diferente al que existía cuando se redactó la Convención, ahora la mayoría de los refugiados son personas de clase humilde, como en el caso de los refugiados guatemaltecos, que carecen de cualquier medio que pueda identificarlos.

Otra deficiencia que presenta este concepto, es que no toma en cuenta a los refugiados internos, es decir, a los que se encuentran dentro de su país. Respecto a los refugiados internos o personas desplazadas dentro de su propio país, cabe decir que no es una situación irreal, se da frecuentemente, basta recordar lo acontecido a raíz del asesinato de Indira Ghandi en donde el grupo minoritario de los Sikhs se vio obligado en varias ocasiones a refugiarse en campamentos de refugiados en virtud de las agresiones de que eran objeto. Otro caso es el de los salvadoreños que se vieron obligados a internarse en las montañas, bosques, etc., para evitar los actos violentos que el gobierno propiciaba.

El requisito de que una persona debe encontrarse fuera de su país para ser refugiado, no significa necesariamente que deba haber salido de su país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por fundados temores. Puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado, encontrándose en el extranjero desde algún tiempo atrás. La persona que no era un refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad, se denomina refugiado "sur place" (17).

En lo referente al ámbito geográfico que abarca esta Convención existen dos limitantes:

17 Cfr. Manual de Procedimientos; op. cit., p. 29.

- Los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 en Europa.

- Los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 en Europa o en otro lugar.

b. CLAUSULAS DE CESACION.

Las llamadas cláusulas de cesación enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden deducirse por analogía otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado.

La sección C del Artículo 1° de la Convención enumera las causas:

Recurrir de nuevo voluntariamente a la protección nacional.

Esta Cláusula comporta tres requisitos: que el refugiado haya actuado voluntariamente; que tenga el propósito de acogerse de nuevo a la protección del país de su nacionalidad y que obtenga -- realmente dicha protección.

Recobrar voluntariamente la nacionalidad.

La recuperación debe ser voluntaria, por lo tanto la concesión de ésta por Ley o Decreto, no implica que haya sido aceptada.

Adquirir una nueva nacionalidad y protección.

Siempre y cuando la nacionalidad lleve aparejada la protección de ese país.

Desaparición en el caso de las personas que tienen una nacionalidad, de los motivos para obtener la condición de refugiado.

Un mero cambio transitorio de los hechos relacionados con el temor de los refugiados no es suficiente para que esta cláusula sea aplicada. Respecto a este párrafo hay una excepción, versa sobre el supuesto especial de una persona que ha sido objeto de persecuciones anteriores muy graves y que por lo tanto no perderá su condición de refugiado aún cuando hayan ocurrido cambios fundamentales en su país de origen. Esto obedece a que en la época en que se elaboró la Convención, estos refugiados constituían la mayoría.

Desaparición, en el caso de los apátridas, de los motivos para obtener la condición de refugiados.

Además del cambio de circunstancias en el país donde tenía su residencia habitual, se deben contar con los medios y las condiciones necesarias para regresar a él.

Establecerse de nuevo voluntariamente en el país en el que se tenía temor de ser perseguido.

c. CLAUSULAS DE EXCLUSION.

Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas.

Se refiere a la ayuda que anteriormente prestaba el organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea. Dicho organismo fue creado para ayudar a los refugiados coreanos en 1950 y tuvo un carácter temporal e independiente.

Actualmente existe el organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para Refugiados de Palestina en el cercano Oriente.

te (OOPS). Desde 1950 este organismo se encarga de proveer asistencia, servicios médicos y educativos, etc. a los refugiados que lo necesiten en Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y en la banda de Gáza. Para la OOPS un refugiado palestino es toda aquélla persona cuyo domicilio habitual estaba en Palestina por lo menos dos años anteriores a la guerra de 1948 y que a consecuencia de la guerra perdieron su hogar y sus medios de subsistencia. También quedan comprendidos los hijos y nietos de las personas que satisfagan estos requisitos (18).

Personas que no se consideran necesitadas de protección internacional.

Cabe destacar el hecho de que al elaborar esta cláusula de exclusión los redactores de la Convención pensaban principalmente en los refugiados de origen alemán llegados a la República Federal de Alemania donde les fueron reconocidos los derechos y las obligaciones que lleva consigo la nacionalidad alemana (19).

Personas a las que no se les considera merecedoras de la protección internacional.

Se refiere a las personas que han cometido un delito contra la paz, la humanidad, etc., las que han cometido un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitidos como refugiados en él y los que se hayan hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

d. OTROS DERECHOS

La Convención del ACNUR es muy completa en lo que se refiere

18 Cfr. "L'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient"; en Problemes Politiques et Sociaux; La Documentation Française, Nancy, No.455, enero 1983, p. 31.

19 Cfr. Manual de Procedimientos; op. cit., p. 38.

a la reglamentación de los derechos y deberes de los refugiados. En este documento se consagran específicamente todas las atribuciones de los refugiados y se puede decir que es el único documento que legisla tan eficientemente sobre el refugio, ya que a parte de definir lo que se entiende por refugiado, se avoca a reglamentar los derechos de estas personas, así como sus obligaciones, por lo que es la legislación más completa y la que mejor atiende sus necesidades.

Por lo que respecta a las obligaciones el artículo 2 señala: -

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (20).

En lo que respecta a los derechos de los refugiados, el enunciativo general de estos es el que se les concederá un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a: religión, adquisición de bienes muebles e inmuebles; protección a la propiedad industrial, inventos, dibujos, etc.; derecho de asociación; acceso libre a los tribunales de justicia; empleo remunerado; vivienda; enseñanza elemental; asistencia pública; seguro social; libertad de circulación, etc.

Por lo que respecta a los refugiados que se encuentran ilegalmente en el país de refugio, el artículo 31 dispone que:

Los estados contratantes no impondrán sanciones penales por causa de su entrada o presencia ilegales a los refugiados que llegaron directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1° hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales estados sin autorización a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y justifiquen su entrada y presencia ilegal (21).

20 Art. 2° de la Convención; p. 15.

21 Art. 31; Ibid., p. 26.

El Art.33 consagra uno de los derechos mas importantes de los refugiados: la prohibición de devolución y expulsión (non refoulement), en donde se prohíbe determinadamente a los Estados Contratantes la expulsión o devolución de refugiados a territorios donde su vida o su libertad peligren. La expulsión de los refugiados que se hallen legalmente en el territorio de tales Estados solo podrá efectuarse en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales existentes, a no ser que se opongan a ello razones de seguridad nacional primordiales o que habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constiuya una amenaza para la comunidad de tal país.

Un derecho muy importante es la expedición de documentos de identidad a los refugiados que no poseen documentos válidos de viaje, como lo dispone el artículo 28:

Los Estados contratantes expedirán a los refugiados - que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados, documentos de viaje que les permitan -- trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público (22)...

Como comentario final, se pudo observar que hay algunos derechos que no pueden ser satisfechos en la actualidad por que este fenómeno se presenta en países subdesarrollados que no cuentan con la capacidad de satisfacer esos derechos aún con sus propios nacionales; sin embargo, es de importancia consagrar los derechos y obligaciones que estas personas tienen para mejorar sus condiciones de vida y preservar dignamente sus derechos fundamentales.

4. EL PROTOCOLO DE 1967.

La importancia del Protocolo radica en que amplía el alcance

22 Art. 28 de la Convención; p. 25.

de la Convención de 1951 al suprimir el plazo del 1o. de Enero de 1951 que figura en la definición del término de refugiado en el párrafo 2 de la parte A del artículo 1o., haciendo así que la Convención sea aplicable a los nuevos grupos de refugiados, es decir, a personas que pasaron a ser refugiados a consecuencia de los acontecimientos ocurridos después del 1o. de enero de 1951 (23).

Al adherirse al Protocolo de 1967, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a los refugiados comprendidos dentro de la definición que figura en la Convención, pero sin fecha límite de 1951. Aunque vinculado así a la Convención, el Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los Estados partes de la Convención. Este instrumento jurídico entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

Los dos instrumentos jurídicos internacionales mencionados -- junto con la Resolución 428 de la Asamblea General, que creo la Oficina del Alto Comisionado y su Estatuto, constituyen un marco jurídico para la protección de los refugiados. Su importancia es incuestionable, ya que se intenta unificar los criterios en torno a la naturaleza jurídica del refugiado y además, por servir de modelo para aquellos Estados que sin tener experiencia en materia de refugio se vean enfrentados a solucionar este complejo dilema.

Por lo que he expuesto anteriormente, la definición de refugiado incluye dos elementos principales:

- El significado de persecución.
- El requisito de que el refugiado se encuentre fuera de su

23 Protocolo y Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; p. 40.

país.

El término persecución excluye a aquellas personas que huyen de la guerra y no las considera como refugiados; es decir, el huir de un conflicto armado para preservar la vida, no se toma como causa de fundado temor o persecución. En este sentido podemos decir que existen otros instrumentos jurídicos que si toman en cuenta esta situación. Uno de ellos es la Convención sobre Refugiados de la Organización de Unidad Africana (OUA). En su artículo 10. define al refugiado como a aquel que a raíz de una "agresión, intervención extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, se vea obligado a dejar su residencia habitual para buscar refugio en el exterior de su país de origen o del país del que posea la nacionalidad (24). Esta Convención se realizó en 1969 y esto explica el hecho de que se haya incorporado este elemento. En estas fechas el problema de los refugiados presentaba matices diferentes a los que tenía en el año en que se elaboró la Convención.

La falta de especificación de lo que significa el término de persecución conduce a varias interpretaciones y a diferentes puntos de vista entre los gobiernos que suscribieron la Convención. De especial importancia está el caso de Haití en donde por el solo hecho de abandonar el país, se tenía el temor de sufrir represalias por parte del gobierno Haitiano. Muchos haitianos se quejaron de que algunos de sus compatriotas habían sido regresados a Haití por no llenar los requisitos de la definición del ACNUR y que ahí habían sido torturados y perseguidos. Lo mismo sucede en la Unión Soviética, donde el solo hecho de solicitar una visa de salida provoca represalias por parte del gobierno (25).

24 Cfr. "La Convention de 1969 de l'OUA"; en Problemes Politiques et Sociaux; op. cit., p. 31.

25 Cfr. C.B. KEELBY; op. cit., p. 14.

En otras palabras, mucha gente que es reconocida como refugiada por varios gobiernos y organismos internacionales, no es perseguida en el estricto sentido de la definición. Ayuda y protección han sido concedidas en virtud del carácter humanitario de las Naciones Unidas y del ACNUR a toda aquella gente que no reúne los requisitos previstos por estos instrumentos jurídicos.

Ya que la determinación de la condición de refugiado no está regulada expresamente, cada Estado puede establecer el procedimiento que estime más conveniente. Por consiguiente, cada Estado adopta distintos procedimientos; en vista de esta situación, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28° período de sesiones en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos que considero son importantes y conllevan a una cierta congruencia en el manejo de las diferentes situaciones (26).

Hay que tener muy presente que la definición de la Convención fue hecha en un contexto europeo y a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Hay que recordar que la situación prevaleciente era la siguiente: los refugiados se encontraban en países industrializados y eran el resultado de una guerra entre países industrializados. Al final de la guerra lo que se buscaría era lograr una estabilidad social y una prosperidad económica, por lo que se trató de incorporar a los refugiados lo más pronto posible al proyecto de desarrollo. Asimismo, existió una muy importante ayuda financiera para sufragar esos gastos.

La situación actual es muy diferente a la que existía al final de la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los refugiados provienen y se refugian en países en desarrollo. Aunado al problema de recibir refugiados cuando apenas se cuenta con los recursos mínimos para la población local (y en muchos casos ni siquiera eso), está -

26 Cfr. Manual de Procedimientos; op. cit., p. 45.

el problema de reubicar y asimilar a gente de condición humilde y -- que carece de educación.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Paul Hartling, ha reconocido que el éxodo de asilados centroamericanos su pera los mecanismos previstos por ACNUR. El Alto Comisionado ha reco mendado el rediseño de las conversaciones internacionales para que - se adapten a la nueva modalidad de asilo colectivo. Descarta total- mente la posibilidad de hacer una nueva Convención en virtud de que el problema demanda una solución urgente, además de que a pesar de - las deficiencias que muestra la actual Convención, ésta ha servido - para garantizar a los refugiados sus derechos básicos y lograr que - se les reconozcan una serie de privilegios (27).

a. VIOLACIONES A NUESTRA LEGISLACION.

La definición del concepto de "refugiado" expresada en el artículo 10. de la Convención, es contraria a lo reglamentado en los artículos 35 y 42 de la Ley General de Población y al 101 de su Reglamento (28).

Art. 35. Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelva cada caso.

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

V. Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen...

Art. 101. Asilados Políticos. Para la admisión de los - no inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción V de la Ley, se observarán las siguientes - reglas:

27 Cable de la Agencia France Presse del 15 de octubre de 1984.
28 Ley General de Población y su Reglamento; Porrúa, México, 1983, pp. 34, 37 y 101.

Como hemos visto anteriormente, el artículo 10. de la Convención estipula que el término "refugiado" se aplicará a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Por lo que respecta a nuestra legislación, la calidad migratoria mas similar a la figura de "refugiado" establecida en la Convención del ACNUR, es la de "asilado político" . La LGP dice que esta calidad migratoria se concede en la situación siguiente:

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones - políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso - concurren (29).

De lo anterior se desprende el hecho de que nuestra Ley de Población solamente considera a la "persecución política" como la única situación en la que se otorgará derecho de asilo, descartando así todo elemento subjetivo, como lo sería el "temor", al fundar dicha modalidad jurídica en un elemento objetivo: que sufra de una persecución política y que pueda demostrarlo a través de hechos objetivos.

Por lo tanto, es evidente que la Convención se contrapone a nuestra legislación, ya que en la LGP únicamente se considera al "asilado Político".

El artículo 26 de la Convención se refiere a la Libertad de -
Circulación; dicho precepto enuncia lo siguiente:

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

Por lo que se refiere a que tengan el derecho de escoger el lu-
gar de residencia, violarían las disposiciones que establecen que -
los refugiados deben vivir en los campamentos que han sido habilita-
dos por ACNUR y COMAR en Chiapas, Quintana Roo y Campeche, ya que -
es un requisito, para obtener una calidad migratoria, que residan en
ellos.

El artículo 32 de la Convención estipula que:

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado al-
guno que se haya legalmente en territorio de tales esta-
dos...

2. La Expulsión del refugiado se efectuará en virtud de-
una decisión tomada conforme a los procedimientos lega-
les vigentes.

Este es uno de los artículos irrenunciables de la Convención;
sin embargo dicho precepto se contrapone al artículo 33 Constitucio-
nal que dice:

...El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusi-
va de hacer abandonar el territorio nacional, inmediata-
mente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranje-
ro cuya permanencia juzgue inconveniente (30).

La claridad con que dicho artículo estipula "sin necesidad de
juicio previo", es totalmente contradictoria a lo estipulado por la

Convención donde se requiere de una decisión tomada conforme a todos los procedimientos legales vigentes. Con la adhesión a este -- instrumento jurídico internacional, se estarían menoscabando las facultades del Ejecutivo y se violaría nuestra Ley Constitucional.

Además de lo anteriormente expuesto hay que tomar en cuenta -- que siendo el ACNUR una organización internacional, sufre de ciertas limitaciones en la práctica. Una de éstas es que los organismos internacionales no tienen autoridad en los países en donde operan, ya que la soberanía de los Estados prevalece a cualquier acuerdo entre naciones. Además, estos organismos tienen un sistema de cuotas por nacionalidad para la contratación de sus funcionarios y dependen de aportaciones financieras desiguales de países con intereses divergentes, ésto provoca que en ciertos organismos se lleven a cabo prácticas contradictorias (31).

Por último al aceptar la definición del ACNUR nos veríamos precisados a recibir en nuestro territorio grandes oleadas de refugiados centroamericanos que se podrían acoger fácilmente a nuestra protección con base en el elemento subjetivo de "temores fundados", -- siendo que muchas de estas personas sean únicamente migrantes económicos.

La afluencia masiva de refugiados guatemaltecos traería graves consecuencias para la estabilidad del país por varias razones:

- Irían en contra de nuestra política demográfica que busca que la población participe de los beneficios del desarrollo económico y social, regulando los fenómenos que la afectan, tales como cantidad, estructura, dinámica, distribución y calidad de vida, según los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Es indispensable regular los fenómenos demográficos para poder lograr que la mayoría de la población participe en el bienestar nacional. El incremento

31 Cfr. SERGIO AGUAYO: El Exodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto; Mimeo, p. 135.

poblacional en cierta zona, coartaría y produciría serios desequilibrios entre las poblaciones locales.

- El incremento de la mano de obra vendría a romper el equilibrio existente entre la oferta y demanda del trabajo abaratando, en perjuicio de los trabajadores locales la mano de obra.

- Si el fenómeno no es controlado correctamente, podría producirse una desintegración social, así como un aumento en la criminalidad, a raíz del desequilibrio y de la disminución de la cohesión dentro de los núcleos poblacionales.

- La falta de control en nuestras fronteras representaría un signo de debilidad y atentaría en contra de la integridad de nuestro territorio.

- Es indispensable que México cuente con una legislación interna que regule esta situación que incide directamente en su territorio y que por lo tanto podría afectar su integridad y soberanía territorial.

6. LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, no fue redactada en forma de tratado y por consiguiente, no ha requerido la ratificación por parte de aquéllos estados que son miembros de la ONU. No tiene el carácter de norma jurídica internacional, pero si tiene gran peso y autoridad moral sobre los estados miembros.

Esta declaración considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todo ser -

humano. Asimismo considera esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho.

El artículo 14 que es el que nos interesa señala:

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 principios de las Naciones Unidas (32).

La Asamblea consideró necesario redactar una declaración especial que se encargara de regular esta situación. Esta declaración fue llamada "Declaración sobre el Asilo Territorial" y fue adoptada por la Asamblea General en 1967.

Dicha declaración consigna una serie de principios relativos al asilo territorial tales como el respeto al asilo concedido por un Estado, la prohibición de negar la admisión en la frontera o la expulsión obligatoria, etc. (33).

Lo principal de estas dos declaraciones es que consideran al asilo como un derecho humano fundamental. Aunque éste no pueda ser concebido con la amplitud necesaria, debido a que está condicionado a la soberanía de otro país y por tal motivo se le considera no un derecho sino una institución, es ya un adelanto consagrarlo como derecho y se podría esperar que más adelante se le tratara como tal, ya que la vida del hombre debe estar por encima de cualquier otro concepto.

32 Art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, New York, 1981, p. 7.

33 Cfr. Declaración de Naciones Unidas Sobre Asilo Territorial; resolución 2312 (XXII), diciembre 14, 1967 (fotostática).

7. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE MEXICO Y EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

El 5 de octubre de 1982 se firmó un Convenio entre el Gobierno de México y el ACNUR relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado, Dicho Convenio entró en vigor el 17 de febrero de 1983; entre los puntos principales que contiene se encuentran:

- El reconocimiento a la labor que desempeña el Alto Comisionado en su búsqueda por lograr soluciones permanentes para resolver el problema de los refugiados, la cual es enteramente apolítica y humanitaria.

- México reconoce la personalidad jurídica de la oficina y -- por lo tanto la capacidad de ésta para celebrar contratos permitidos por las leyes mexicanas (artículo I).

- La Oficina del ACNUR cooperará con el Gobierno Mexicano a fin de facilitar la administración de justicia y para procurar que se observen los reglamentos de policía e impedir que se cometan abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y franquicias que están previstas por el Convenio, tales como: poder obtener libremente divisas, inmunidad jurisdiccional, exención de impuestos, etc. (Artículos II y IV).

- El fin principal del Convenio es el de permitir que la Oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto del ACNUR (Art. IV). Este artículo es de suma importancia pues sintetiza la finalidad del Convenio: que el ACNUR realice las funciones previstas por el Estatuto, expuestas anteriormente y por consiguiente le da competencia para trabajar con COMAR en la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados (34).

34 Cfr. "Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados"; en Diario Oficial, Tomo CCCLXXVII, No. 26, 6 de abril 1983, p.3.

La importancia de dicho Convenio radica en que si México lo firmó, tiene el compromiso y la responsabilidad de tomar en consideración los reconocimientos que haga ACNUR. El reconocimiento por parte de ACNUR de que una persona debe ser considerada como "refugiado", -debería implicar un reconocimiento por parte de migración. Sin embargo, no se menciona la legalización de los mismos, sino que únicamente se les respeten sus derechos fundamentales. Lo anterior implica un modus operandi de no expulsarlos, ni tratarlos como ilegales.

Sin embargo, seguramente serán objeto de violaciones en Derecho interno cuando realicen determinadas actividades, como solicitar trabajo. Lo positivo de esto es que estas personas tienen derecho a aplicar y obtener una calidad migratoria. Además, las autoridades migratorias han dejado de expulsarlas y encarcelarlas.

Desafortunadamente, esta cooperación afronta serias carencias en virtud de que el reconocimiento de ACNUR no conlleva el otorgamiento de una calidad migratoria. Esto se debe sin duda, a que la LGP no incluye la categoría de refugiado. La creación de una figura jurídica adecuada haría posible la exacta aplicación de dicho Convenio.

Asimismo, en el Acuerdo que a continuación se examinará, se deja claramente establecido que la labor de cooperación se sujetará a la política que sobre el particular dicten las autoridades mexicanas. Esta disposición me parece sumamente adecuada, pues al encontrarse los refugiados en territorio nacional, no debe nuestro país perder control sobre ellos y debe fijar las políticas que crea convenientes tanto para preservar la integridad y soberanía del país, como para salvaguardar los derechos humanos de los refugiados.

México esta reconociendo la experiencia y la labor del ACNUR--al decidirse a colaborar con él, pero está manteniendo el poder de fijar políticas acordes con sus intereses. Esta voluntad debe traducirse en la creación de instrumentos necesarios que permitan afrontar esta situación.

Asimismo, cabe destacar el acuerdo suscrito el 2 de marzo de 1981 entre el Subsecretario de Gobernación y Representante de la COMAR, Rodolfo González Guevara y el Director Asistente de la sede del ACNUR, Maxime Leopold Zollner. Creo conveniente transcribir los considerandos de dicho acuerdo:

Considerando la trayectoria de hospitalidad a los asilados y refugiados que practica el Gobierno de México, reafirmada en su decisión de crear la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo principal objetivo es el de encontrar soluciones permanentes en materia de protección y asistencia a estos extranjeros;

Considerando que el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados estipula entre otros factores que este organismo debe colaborar con los gobiernos en la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados;

Considerando que los esfuerzos de México deben estar respaldados por un solidario apoyo y ayuda internacional, tomando en cuenta el importante número de asilados y refugiados que actualmente se encuentran en México, especialmente de nuevos grupos provenientes de América Central;

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados:

ACUERDAN cooperar estrechamente en la elaboración y financiamiento de programas asistenciales para asilados y refugiados, los cuales estarán inscritos dentro de la política que sobre el particular definan las autoridades mexicanas en cuanto al número de refugiados, su recepción, ubicación, ocupación y permanencia, así como dentro de los esquemas de normas básicas internacionalmente reconocidas sobre la materia.

Estos programas tendrán como meta una mejor atención a quienes, habiendo sido aceptados por el Gobierno de México como refugiados o asilados, requieran de apoyos de emergencia; procurarán también la búsqueda de soluciones de autosuficiencia para esas personas mientras permanezcan en México sea por la situación prevalectante en sus países o en tanto se dirigen a un tercer país (35).

III ASPECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL

1. LA FIGURA JURIDICA DEL ASILO.

Existe la noción de que hay un derecho consagrado por el Orden Jurídico Internacional en favor de los individuos de asilarse en -- otro país. Desafortunadamente aún no hemos llegado a consagrar al asilo como un derecho. En el Art. 14 de la Declaración Universal - de Derechos Humanos, que hemos citado anteriormente, se considera - al asilo como un derecho humano, sin embargo éste no puede ser concebido debido a que está condicionado a la soberanía de otro país y por tal motivo se le considera no un derecho, sino una institución.

Por consiguiente, la concesión de asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial, - no se trata de la derogación de la soberanía de otro Estado, y el - estado territorial tiene la facultad discrecional de otorgarlo o no. Cuando lo otorga, el otro Estado carece de derecho para reclamar -- esa conducta y está obligado a respetar ese albergue; al mismo tiempo, el Estado asilante adquiere una serie de obligaciones tales como la de no devolver a aquéllas personas a las que ya se les concedió asilo, etc. Por lo tanto se puede decir que el asilo no es un derecho, sino una institución.

El asilo ofrece dificultades en su tratamiento por ser una -- institución compleja y en la cual inciden conceptos políticos, económicos, etc. que oscurecen su naturaleza real. Modesto Seara Vázquez nos da la siguiente definición:

El asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a -- otro país (asilo territorial), refugiándose en la Embajada (asilo político), en un barco (asilo naval) o avión - (asilo aéreo) de un país extranjero (36).

De la anterior definición se desprende que la modalidad de asilo tiene distintas acepciones: territorial, diplomático, naval y aéreo. La situación por la que atraviesa México podría considerarse como parte del asilo territorial, sin embargo es una situación muy diferente a las que se presentaron con anterioridad y que también son calificadas como casos de asilo territorial, citemos el caso de los refugiados españoles y chilenos en donde el asilo se concedió en forma individual, ya que los solicitantes llenaban las condiciones que nuestra Ley exigía. Ahora el problema presenta matices muy diferentes debido en gran medida a la afluencia masiva de desplazados y a que en general no cumplen con los requisitos previstos por la Ley para que se les otorgue la calidad de asilados políticos.

Esto nos demuestra lo estrecha y rígida que es nuestra definición de asilo territorial, ya que no puede ser aplicada en la situación actual. La falta de mecanismos adecuados impiden que México brinde adecuadamente asilo. Es necesario superar estas carencias de orden jurídico para hacer frente a los complejos problemas legales, económicos, sociales, culturales y laborales que presentan estas personas desplazadas.

2. LOS TRATADOS COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia enumera con autoridad las fuentes del Derecho Internacional en la siguiente forma:

La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que les sean sometidas, deberá aplicar:

a. Las Convenciones Internacionales, sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los estados litigantes;

b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59 (37).

La doctrina y la práctica actual reservan el nombre de tratados a aquéllos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, Organismos Internacionales, etc.), en cuya conclusión participa el órgano provisto de poder para concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate), y están contenidos en un instrumento formal único (38).

No es objeto del presente trabajo referirse a cada uno de los requisitos de los Tratados, pero creo conveniente hacer referencia a dos partes del procedimiento: la ratificación y las reservas, para efectos del estudio de los tratados relativos al derecho de asilo.

Tradicionalmente los estados que celebran un tratado proceden en dos etapas: primero lo firman y luego lo ratifican. Hasta antes del siglo XIX la ratificación era una mera confirmación por parte del Mandante de que su agente al negociar el acuerdo no había excedido en sus instrucciones. Con la complicación reciente que se dió en las relaciones derivadas de los Tratados del Siglo XIX, se observó que era pertinente esperar un lapso de tiempo después de la firma, en el que los estados firmantes pudieran evaluar el alcance del Tratado dentro de su legislación interna y se pudiera lograr la legislación necesaria para ponerlo en vigor. Como consecuencia de ésto, la ratificación se convirtió en el trámite esencial por el cual los es-

37 MAX SORENSEN: Manual de Derecho Internacional Público (Trad. del inglés por la dotación Carnegie); 1a. ed., F.C.E., México, 1973, p. 213.

38 Cfr. M.VAZQUEZ SEARA: op. cit., p. 64.

tados se obligan mutuamente mediante tratados (39).

Respecto a las reservas se entiende que son: la manifestación hecha por una parte de no encontrarse dispuesta a aceptar alguna -- disposición determinada o de pretender alguna otra variación a su -- favor (40). La reserva constituye una proposición de enmienda al -- texto del tratado, por lo tanto ninguna reserva puede tener efecto a menos y hasta que haya sido aceptada o acordada por todas las par -- tes.

Una vez analizados estos dos conceptos es preciso referirnos a nuestra Constitución, en especial al artículo 133 que dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la -- misma, celebrados y que se celebren por el Presidente -- de la República, con aprobación del Senado, serán la -- Ley Suprema de toda la Unión.

Por consiguiente, todo Tratado celebrado conforme a la Constitución tendrá el carácter de Ley Suprema.

También es conveniente reproducir el artículo 76-I que dice:

Son facultades exclusivas del Senado:

1. Aprobar los Tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con potencias extranjeras (41).

Una vez expuestas las características principales de los Tratados, así como el alcance que estos tienen en nuestro régimen jurídico, se procederá a enumerar y a señalar las características principales relativas al derecho de asilo que México ha firmado y ratifi-

39 Cfr. M. SORENSEN: op. cit., p. 217.

40 Ibid., p. 219

41 Art. 76 de la Constitución; p. 60.

cado.

a. CONVENCION SOBRE ASILO.

Firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana. México depositó el instrumento de ratificación el 6 de febrero de 1929. Esta Convención trata del asilo dado a delincuentes políticos y fija los requisitos que se deben seguir cuando el asilo se otorga en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares. Es importante destacar la reserva de Estados Unidos en donde expresan que no reconocen y no firman la doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional (42).

b. CONVENCION SOBRE LA CONDICION DE EXTRANJEROS.

Fue firmada el 20 de febrero de 1928 también durante la Sexta Conferencia Internacional. En ella se reconoce el derecho del Estado a condicionar, a través de leyes, las condiciones bajo las cuales los extranjeros pueden entrar al país. Se dan obligaciones y derechos de los extranjeros que se internen en un país: no están obligados a prestar servicio militar, deber de pagar impuestos, no intervenir en asuntos políticos, etc. México hizo dos reservas referentes al contenido de los artículos 5 y 6.

Art. 5. Los Estados deben extender a los extranjeros domiciliados o en tránsito que se encuentren en su territorio, todas las garantías individuales que otorga a sus nacionales y el goce de los principales derechos civiles sin detrimento de las provisiones legales que regulan el contenido de los usos para el ejercicio de los llamados derechos y garantías.

42 Cfr. LAURA O'DOGHERTY: Algunos Documentos Relativos al Asilo y Refugio en México; Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, Mayo-Junio 1985, p. 41. (fotostáticas entregadas durante el Coloquio "El Reto Jurídico del Derecho al Asilo").

Art. 6. Por razones de orden público o seguridad nacional, los estados pueden expulsar a extranjeros domiciliados en ese estado, residentes o personas que se encuentren de tránsito por su territorio.

Los estados son requeridos a recibir a sus nacionales expulsados de un país extranjero que busquen regresar a su país de origen (43).

Respecto al artículo 5, México interpreta este principio que sujeta a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

Respecto al artículo 6, dice que el derecho de expulsión de extranjeros siempre será ejercido por México. Como podemos observar este deseo siempre ha sido expresado por nuestro país, además de estar contemplado en el artículo 33 de nuestra Constitución, se contrapone con una de las cláusulas irrenunciable de la Convención de 1951 en donde se expresa que ningún país podrá expulsar a un extranjero sin previo juicio seguido ante las autoridades competentes.

c. CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO.

Firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 en la Séptima Conferencia Internacional Americana. México depositó el instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936. En ella se sustituye el artículo 1º de la Convención de La Habana y se establece que "no es lícito a los estados dar asilo...a los inculpados de delitos comunes - que estuvieren procesados...ni a los desertores de tierra y mar". En esta Convención se consignan dos principios importantes del derecho de asilo:

- La calificación del delito político corresponde al estado que presta el asilo (Art. 2).

- El asilo político tiene carácter humanitario y no está sujeto a reciprocidad (art. 3).

Estados Unidos se abstuvo también en firmar esa convención por los motivos anteriormente expuestos (44).

d. CONVENCION SOBRE EXTRADICION.

Firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 en la Séptima Conferencia Internacional Americana. En ella se reglamenta la forma y los casos en que se va a dar la extradición. México depositó su instrumento de ratificación el 27 de enero de 1936 y formuló una reserva en no reconocer los delitos contra la religión expuestos en el artículo 3, inciso f que dice:

El Estado requerido no estará obligado a conceder la extradición:

f) Cuando se trate de delitos puramente militares o contra la religión (45).

Asimismo no suscribió la cláusula opcional de la Convención.

e. CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO.

Firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 durante la Décima Conferencia Interamericana. México depositó el documento de ratificación el 6 de febrero de 1957. En él se reiteran de nuevo principios tales como: el de no otorgar asilo a personas inculpadas por delitos de orden común; que todo Estado tiene derecho de conceder asilo pero no está obligado a otorgarlo o explicar por qué lo niega; que corresponde al Estado asilante la calificación del delito o los mo -

44 Cfr. O'DOGHERTY: op. cit., p. 46.

45 Ibid., p. 48.

tivos de la persecución, etc. (46).

F. CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL.

Firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana. Los artículos que sobresalen son:

Art. 1. Todo Estado tiene derecho en el ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por este derecho ningún otro estado pueda hacer reclamo alguno.

Art. 2. El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, (...) a la que tiene sobre las personas de un estado que ingresan por ser perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos considerados como delitos políticos.

Art. 3. Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar, a personas perseguidas por motivos políticos.

Art. 4. El hecho que el ingreso de una persona a la jurisdicción territorial de un estado se haya realizado subrepticamente o irregularmente no afecta las estipulaciones de esta Convención.

Art. 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 parte de otro estado...

Art. 8. Ningún estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de asociación que la legislación interna reconoce a los extranjeros dentro de su territorio ...

Art. 9. A requerimiento del Estado interesado el que ha pedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados que fueron notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo...

Art. 10. Los internados políticos darán aviso al gobierno del estado en que se encuentren siempre que resuelvan salir del territorio (47).

México hizo una reserva expresa de estos dos últimos artículos por considerar que eran contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política.

Como podemos observar esta Convención se refiere en forma más amplia a lo que se debe considerar como asilo territorial y a las prerrogativas del Estado asilante así como de las personas que reciben refugio.

Un elemento importante es que esta Convención considera el -- concepto de refugiado político además del de asilado (Artículos 6, 8 y 9), situación que puede favorecer a los extranjeros, principalmente a los considerados como refugiados políticos por el ACNUR, en virtud de que no se contempla el concepto de refugiado político dentro de sus lineamientos, lo que provoca que por su desconocimiento - se actúe de manera incorrecta hacia esa gente, aunque subsiste aquí el espíritu individualista del concepto y no se da para grupos como es el caso actual de los refugiados. Con ese criterio restringido lo han considerado las autoridades mexicanas (48).

g. CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y PROTOCOLO DE REFORMA.

En su artículo 31 se expresa el respeto y el derecho a gozar - de los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción alguna. Su artículo 43-A, expresa el derecho a gozar de los -

47 O'DOHERTY: op. cit., p. 57

48 Cfr. ARMANDO VAZQUEZ GARIBAY: Derechos Humanos y Refugiados Centroamericanos en México; Centro de Estudios Humanísticos, A.C. - México, 1984, p. 32.

seres al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica. Al reconocer todos estos derechos, queda implícito que se deben salvaguardar y que se debe garantizar su goce y uso. Los estados americanos se ven con la responsabilidad moral y jurídica de proteger los derechos tanto de sus nacionales como de aquellos extranjeros que sufran violaciones o que vean coartados sus derechos fundamentales (49).

h. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Esta Convención se celebró en San José, Costa Rica, en 1969. En su artículo 22 se consigna el derecho de circulación y de residencia y se estipula lo siguiente:

7. Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes con nexos con políticos...

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

9. Está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros (50).

i. DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DEL HOMBRE. Resoluciones XXX y XXXIX de la Novena Conferencia Interamericana.

Art. 27. Toda persona tiene derecho a 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 (51).

49 O'DOHERTY: op. cit., p. 61.

50 Ibid., p. 62.

51 Ibid., p. 63.

j. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS DEL ACTA DE CONTADORA.

En la sección 2 del Acta de Contadora Para la Paz y la Cooperación en Centroamérica se prevé una sección especial relativa al problema de los refugiados. La agudización de la crisis en esa región traería como consecuencia la llegada masiva de miles de refugiados a nuestro país; el esfuerzo de Contadora por establecer la paz y la justicia social es en esa región un ejemplo loable. Sin embargo, - los resultados efectivos que ha tenido el grupo son muy débiles y - no se ha podido implementar ningún mecanismo que pueda asegurar la paz en esa región. México ha demostrado en innumerables ocasiones - su vocación pacifista y su voluntad para cooperar en el restablecimiento de la paz y de las condiciones adecuadas para el desarrollo de esa área. La paz y la estabilidad social en el Istmo Centroamericano serían los únicos requisitos viables para la solución de este problema que tanto afecta a nuestro país.

En el Acta destacan las siguientes recomendaciones sobre los - refugiados:

- Establecer mecanismos de consulta entre los países centroa - mericanos con representantes de las oficinas gubernamentales respon - sables del problema de los refugiados en cada Estado.

- Apoyar la labor del ACNUR en Centroamérica (punto 19).

- Que la repatriación sea de carácter voluntario y con el obje - to de facilitarla se establecerán comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el AC - NUR (puntos 20 y 21).

- Fortalecer los programas de protección y asistencia a los - refugiados, sobre todo con miras a la autosuficiencia (puntos 22 y 23).

- Solicitar a la Comunidad Internacional ayuda inmediata y detectar conjuntamente con el ACNUR otros posibles países receptores de refugiados (punto 24).

- Solicitar al ACNUR u otros organismos internacionales la colaboración para capacitar a funcionarios responsables de cada Estado (punto 26).

- Que los países del área realicen esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan este problema (punto 27).

- Una vez sentadas las bases para la repatriación voluntaria, los países receptores deberán permitir que delegaciones oficiales del país de origen acompañados por representantes del ACNUR y del país de acogida, puedan visitar los campamentos (punto 28).

- Que los países receptores faciliten los trámites de salida de los refugiados (punto 30).

- Establecer medidas de control en los países de refugio, para evitar que los refugiados participen en actividades que atenten contra el país de origen, respetando los derechos humanos de los refugiados (52).

Una vez vistas las convenciones que México ha ratificado o simplemente firmado sin consecuencias jurídicas, podemos decir que la definición que se da de asilado o refugiado es muy rígida y no legisla a fondo sobre la situación jurídica de estas personas. En relación al régimen que otorgan la Convención y el Protocolo del ACNUR, las disposiciones de las anteriores Convenciones son pobres y raquíticas.

52 Cfr. Acta de Contadora, Sección 2; Recomendaciones en Materia de Refugiados. (fotostática).

Nuevamente sobresale la situación anteriormente expuesta en la que se dan distintos tratados para regular a la misma figura jurídica del Asilo: convención sobre asilo diplomático, político, territorial, etc., cuando en la legislación del ACNUR no se hacen esta clase de distinciones, que personalmente creo rompen con la unidad del concepto de asilo que debe ser entendido como un concepto único, y además establece un régimen más completo para poder reglamentar eficientemente sobre la situación jurídica del refugiado o asilado, enunciando sus derechos, obligaciones, otorgándole un documento que le permita el libre tránsito por distintos países, etc.

Creo que es notorio el hecho de que aunado a las lagunas internas que presenta nuestra legislación para regular este fenómeno, se suman las Convenciones anteriores, bastante imperfectas para regular eficazmente esta situación.

3. COLOQUIOS RELATIVOS AL ASILO EN QUE MEXICO HA PARTICIPADO.

Por lo que respecta a los coloquios en los que México ha participado, tanto a nivel nacional como internacional y de los cuales en algunas ocasiones ha sido país sede, tenemos:

a. COLOQUIO SOBRE ASILO Y LA PROTECCION INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMERICA LATINA.

Este coloquio se celebró en la ciudad de México del 11 al 15 de mayo de 1981 en la sede del Instituto Matías Romero. Durante estos días se analizó en forma exhaustiva el reto que representan las nuevas modalidades del asilo. La parte que resulta más interesante para los propósitos de esta tesis es la de conclusiones y recomendaciones.

Por lo que respecta a las conclusiones, las más sobresalientes son las siguientes:

- Reafirmar como un principio básico del derecho internacional de protección a refugiados el de la no-devolución, así como el de la prohibición de rechazo en las fronteras.

- Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo.

- Realizar un esfuerzo para conjugar los aspectos mas favorables de la tradición del sistema interamericano, con los elementos del sistema universal. En este punto me gustaría hacer hincapié en el hecho ya comentado en este trabajo, de lo rígida y limitada que resulta la definición de refugiado dentro del sistema interamericano, en contraste de la definición mas elástica y congruente del sistema universal.

- Extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a los refugiados, así como promover la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de ellos.

- Se reconoce y se destaca la importante labor que ha desarrollado el ACNUR y se exhorta a adherirse a las conclusiones adoptadas sobre el otorgamiento de asilo temporal en situaciones de movimientos masivos, convocado por el ACNUR en abril de 1981, según las cuales en tales situaciones debe concederse adecuada protección y tratamiento humanitario mientras se buscan soluciones permanentes a dichos problemas.

- Propiciar la coordinación entre los órganos competentes de la OEA y el ACNUR.

Respecto a las recomendaciones que se hicieron durante dicho Coloquio sobresalen:

- La que exhorta a los Estados a ratificar y adherirse a la -

Convención de las Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a otros instrumentos americanos.

- Se sugirió un estudio comparado de las normas internas de los Estados de América Latina sobre Refugiados y Asilados, en relación con la problemática actual.

- Se planteó la importancia de utilizar los órganos competentes del sistema interamericano y sus mecanismos, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados.

- En este capítulo de recomendaciones se rindió un homenaje a la generosa tradición de asilo practicada por México a lo largo de su historia (53).

b. COLOQUIO SOBRE LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMERICA CENTRAL, MEXICO Y PANAMA: PROBLEMAS JURIDICOS Y HUMANITARIOS.

Este Coloquio se celebró en Cartagena del 19 al 22 de noviembre de 1984, copatrocinado por el ACNUR, la Universidad de Cartagena y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo.

En el capítulo relativo a conclusiones y recomendaciones, destacan las siguientes:

- Se resalta la importancia del Acta de Contadora y se transcriben los criterios relativos a los refugiados que contiene el Acta.

- Se considera importante promover dentro de los países de la-

53 Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre Asilo y la Protección de Refugiados en América Latina; México, mayo 1981, (fotostática).

región, la adopción de normas de derecho interno que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo para fortalecer la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

- Tal y como se había establecido en el Coloquio celebrado en México, se promueve la ratificación de la Convención y el Protocolo del ACNUR, así como se ratifica la naturaleza pacífica, apolítica y humanitaria de la concesión de asilo y se reitera el principio de no devolución como base de la protección internacional de los refugiados.

- Se amplía el concepto de refugiado. Esto es uno de los principales logros de este coloquio. En virtud de su importancia, considero que este punto debe ser transcrito en su totalidad:

Reiterar que, en vista de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario -encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización Africana (OUA) (artículo 1. párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De ese modo la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, podría ser aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión, ocupación extranjera; los conflictos internos; la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente en el orden público.

Considero de suma importancia la ampliación de la definición - en virtud de que las circunstancias actuales presentan características diferentes a las que anteriormente originaban el refugio.

Se reiteró a los países de asilo la conveniencia de que los --

campamentos y asentamientos de refugiados sean ubicados en lugares lejos de las zonas fronterizas. Esta es una política que México ha llevado a cabo ya que los campamentos próximos a la frontera con Guatemala habían sido objeto de incursiones provenientes de ese país por lo que se trató de evitar cualquier punto de tensión entre ambos países.

- Se buscó el establecimiento de un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados.

- Se propuso estudiar las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país. Esta medida está siendo llevada a cabo por México con resultados satisfactorios que tienen como objetivo la autosuficiencia de los refugiados.

- Se reiteró el carácter voluntario e individual de la repatriación y se hizo hincapié en algunos derechos de los refugiados, como el de reconocer que la reunificación de las familias es un principio fundamental.

- Se insistió, como anteriormente se había hecho, en la necesidad de utilizar los mecanismos competentes del sistema interamericano, en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- En lo que se refiere a las recomendaciones, se estimó que los criterios del Acta de Paz de Contadora en materia de los refugiados en el itsmo centroamericano, deben ser consideradas como pautas para determinar la conducta a seguir en torno a los refugiados de esta región (54).

c. COLOQUIO DEL RETO JURIDICO DEL DERECHO AL ASILO.

Este Coloquio fue organizado por la Academia Mexicana de Dere-

chos Humanos en el Colegio de México el 25 y 26 de junio de 1985 y al cual asistí. En relación a las conclusiones y recomendaciones del Coloquio destacan las siguientes:

- Se reafirmó el principio de la no devolución y se enfatizó que el otorgamiento de asilo es un acto humanitario y apolítico -- que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso por los Estados.

- Se insistió en la necesidad en que se avance en el proceso de integración.

- Se insistió en que la solución ideal es la repatriación voluntaria e individual.

- Se reconocieron los esfuerzos realizados hasta ahora por CO MAR, ACNUR, organizaciones no gubernamentales, en la ayuda a numerosos grupos centroamericanos. Se hizo constante referencia a la va lidez y la congruencia de principios y las políticas de asilo en Mé xico y se estimó necesario que esto fuera recogido en un proyecto legal para contar con un sistema jurídico, ya que en el actual no se contemplan las nuevas modalidades del fenómeno.

- Se recordó que existen muchos núcleos importantes de centroamericanos en México que deben ser atendidos.

- Fue constante la referencia a la necesidad de que se avance en la elaboración de un instrumento jurídico, que, en cuanto a la defi nición de refugiado pueda apoyarse en la que aparece en la Declaración de Cartagena.

- Se reconoció que sobre la posible ratificación de México a la Convención y al Protocolo del ACNUR, existen una serie de concepciones diversas que deben aclararse por medio de un debate amplio.

- Quedó claro que para el tratamiento adecuado del fenómeno es

impresindible avanzar en el conocimiento de su impacto económico, social, político e internacional.

Por lo que respecta a las recomendaciones que se formularon, destacan:

- Respalda la gestión del Grupo Contadora.

- Solicitar al Poder Legislativo que avance en sus iniciativas para adecuar los instrumentos jurídicos mexicanos y se le sugiere consultar los anteriores coloquios.

- Instar a las autoridades mexicanas a que reconozcan la magnitud del fenómeno y a salvaguardar los derechos de los refugiados.

- Apoyar el proceso de reubicación (55).

IV. ASPECTOS DE DERECHO INTERNO

1. SITUACION JURIDICA DE LOS REFUGIADOS.

Es de suma importancia revisar la legislación vigente para poder determinar la situación jurídica de estos guatemaltecos. Cabe resaltar el hecho de que la figura jurídica de "refugiado" no existe en nuestra legislación por lo que este término se ha venido usando indebidamente. Asimismo la consecuente utilización de dicho término trae implícitas varias características inherentes a ese concepto que no corresponden en absoluto a la realidad en México.

Por consiguiente, el estudio de las leyes correspondientes a este tema será un punto de partida para poder establecer criterios que sirvan de base para una eventual legislación sobre el problema.

a. LA CONSTITUCION Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La Constitución en ningún momento hace referencia a la categoría de refugiado. El capítulo III es el que habla de los extranjeros y enuncia que:

Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I título primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente (56).

El artículo 1° de la Constitución enuncia que:

Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán ni restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece (57).

56 Art. 33 de la Constitución; p. 34

57 Art. 1°, Ibid; p. 5.

Respecto a las restricciones que la Constitución señala para los extranjeros tenemos:

- No podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país.
- En lo que respecta a la adquisición de bienes, el Estado podrá conceder a los extranjeros el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas y aguas, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a éstos. Asimismo no podrá adquirir el dominio sobre bienes situados en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 km. en las playas (58).

Hay que señalar que el artículo 25 Constitucional indica que:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Del presente artículo y del art. 26 se desprende el derecho y el deber que tiene el Estado de organizar un sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Ahora bien, analizando el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 en lo que se refiere a la política del Estado, vemos que el derecho de asilo está siendo garantizado y protegido; en el capítulo de garantías individuales el Plan Nacional de Desarrollo expresa lo siguiente:

La práctica del derecho de asilo será conservada con toda amplitud. Toda persona goza de las garantías que otorga la Constitución independientemente de su situación migratoria. El Ejecutivo de la Unión otorgará la protección de nuestras leyes a los asilados,

refugiados, perseguidos y visitantes. Corresponde la protección de nuestras leyes a quien se encuentre bajo el cobijo de nuestro territorio. Serán promovidos y respetados los convenios que tiendan a asegurar el disfrute irrestricto de los derechos humanos (59).

Podemos observar que el gobierno tiene como uno de sus objetivos el de conceder a los refugiados todas las garantías que nuestra Constitución otorga, sin embargo la falta de instrumentos jurídicos secundarios que garanticen y hagan posible el respeto a los derechos consagrados en la Constitución, impide que un gran número de personas se vea posibilitada para gozar y ejercer estos derechos.

Es de sumo interés ver que el término refugiado está incluido dentro del texto anterior. Como anteriormente lo he expresado, el término de refugiado no existe en nuestra legislación; por otro lado es conveniente hacer una diferencia de lo que este término significa en el sistema de Derecho Internacional Americano y en el sistema internácional.

A pesar de que existe una similitud entre los términos de asilado territorial y refugiado (siendo el primer concepto el utilizado en nuestro país), es el segundo término, el de refugiado, el más amplio y preciso. En América Latina el término de refugiado se utiliza en relación a las nuevas situaciones de desplazamiento masivo de poblaciones, mientras que el término asilado tiene un carácter más elitista y se refiere a personas individuales que en su mayoría son disidentes políticos, personas con alto nivel de cultura, etc.- Sería conveniente utilizar para ambos casos el término de refugiado sin hacer diferencias y señalando las situaciones que originen la atribución del término. Es a raíz de esa situación ambigua que el gobierno de México utiliza ambos términos cuando en realidad se trata de un mismo fenómeno. Lo importante en este caso es contar con una legislación que haga vigente el uso y goce de los derechos que consigna nuestra Carta Magna.

En el capítulo de población se establecen como finalidades:

Regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada;

Inducción al cambio social y demográfico, a fin de incrementar el bienestar general de la población (60).

Es muy importante analizar estos preceptos en lo que se refiere a la estrategia que se debe seguir respecto a los inmigrantes guatemaltecos. Aquí se externa la preocupación y el deseo de contar con una política demográfica que sirva para controlar la sobrepoblación que sufre el país y por lo tanto surge la imperativa de contar con mecanismos adecuados que puedan definir y delinear la estrategia que el país va a seguir respecto a esta situación, ya que la no definición de lineamientos puede producir desequilibrios considerables en la población que pueden traducirse en factores importantes de desestabilización. De esto hablaremos más adelante al referirnos a la seguridad nacional.

Otro problema que se originó fue el de la indefinición legal para hijos de estos refugiados. Un poco más de 30 mil hijos de refugiados centroamericanos nacidos en México, se vieron en un principio imposibilitados para adquirir la nacionalidad del país a causa de contradicciones entre el texto constitucional y la Ley General de Población.

Al respecto la Constitución en su artículo 30 dice:

Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Por otro lado el artículo 130 de la Ley General de Población dice:

Para los efectos de los artículos 68 y 69 de la Ley, los jueces u oficiales del Registro Civil y todas -- las autoridades judiciales o administrativas, debe-- rán comprobar la legal estancia de los extranjeros -- que comparezcan ante ellos en trámites de asuntos de su competencia, exigir los permisos y certificacio -- nes que los propios preceptos señalen y verificar que sus condiciones y calidad migratoria les permitan rea -- lizar el acto de que se trate, debiendo, en todo caso dar aviso a la Secretaría del acto celebrado en el -- plazo señalado por la Ley.

Al no estar contemplado el status jurídico del refugiado por -- la Ley General de Población, los Jueces u Oficiales del Registro Ci -- vil se negaron a regularizar la situación de estos recién nacidos. El problema pudo ser resuelto sin mayores complicaciones en virtud -- de que la jerarquía de las Leyes, al considerarse que la nacionali -- dad adquirida por el principio del Jus Soli que la Constitución como Ley Suprema de México establece, es superior a lo que una ley regla -- mentaria señale.

Sin embargo, para aquellos refugiados que carecen de documenta -- ción vigente y no se encuentran asentados en campamentos, esto re -- presenta un grave problema ya que al registrar a sus hijos están co -- rriendo el riesgo de que los deporten por carecer de documentación migratoria vigente.

Lo anterior ocasiona un incremento en la población que debe -- ser controlado a través de preceptos que determinen claramente -- quiénes deben ser aceptados en territorio nacional, pues de lo con -- trario de agravará el problema de la sobrepoblación que aflige a -- nuestro país, sobre todo en la región del Sur donde la población -- local se encuentra en condiciones de atraso respecto al resto del país, pudiendo ésto ocasionar desajustes sociales y económicos.

b. LEY GENERAL DE POBLACION.

La finalidad de esta Ley es la de regular los fenómenos que --

afectan a la población con el objeto de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social.

En su artículo 41 la Ley determina que los extranjeros podrán internarse en el país con las siguientes calidades:

- A. No Inmigrante: que es el extranjero que se interna en el país temporalmente.
- B. Inmigrante: el extranjero que se interna con el -- propósito de radicarse en él en tanto adquiere la calidad de inmigrado.
- C. Inmigrado: es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Dentro del primer grupo tenemos:

- Turista
- Transmigrante
- Visitantes
- Consejeros
- Asilado Político
- Estudiante
- Visitante distinguido
- Visitante local
- Visitante provisional

Dentro del segundo grupo tenemos:

- Rentista
- Inversionista
- Profesional
- Cargos de confianza
- Científico
- Técnico

- Familiares (61).

La figura que más se asemeja al concepto de refugiado es la de asilado político. Nos dice la Ley que un asilado político es el que se interna con permiso de la Secretaría de Gobernación y temporalmente "...para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas en su país de origen autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo las circunstancias que en cada caso concurran (62)."

El orden jurídico interno confiere a la Secretaría de Gobernación una amplia discrecionalidad para:

- Determinar cuándo la persona corre el riesgo de perder su libertad o su vida por motivos de persecuciones políticas en su país de origen.
- Decidir, tomando en cuenta las circunstancias concretas, -- cuánto es el tiempo necesario que debe durar esa calidad migratoria.
- De acuerdo al caso de cada asilado, le otorgará una característica que le permita realizar ciertas actividades.
- Otorgar permiso para que el asilado pueda salir del país.

El Departamento de Asilados Políticos se basa principalmente en los siguientes criterios para otorgar la calidad migratoria correspondiente:

- Precisar la persecución política.
- Señalar si la persona en cuestión pertenece a algún Partido

61 Art. 41 LGP; p. 36.
62 Art. 42; Ibid.

Político.

Para tal efecto se exigen los siguientes documentos:

- Documento migratorio vigente
- Pasaporte original y copia
- Título, diploma, legalizado por el Cónsul mexicano del lugar donde proceden y traducido al español.

Esta calidad migratoria se caracteriza por:

- El riesgo de perder la libertad o la vida en el país de origen en virtud de persecuciones políticas.
- La amplia discrecionalidad por parte de la Secretaría de Gobernación para resolver sobre cualquier cuestión relativa a la situación legal del extranjero.
- Al concedérsele esta calidad a una persona, inmediatamente puede solicitar que se ampare a la familia de primer grado en línea recta sean mayores o menores de edad, siempre que sean solteros. Se les otorga a todos, incluyendo a la persona que hizo la solicitud, un FM 10 que es personal.
- La Secretaría determinará el sitio en que el asilado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse.
- Deben inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros -- dentro de los 30 días siguientes a la obtención de la documentación migratoria.
- No podrán visitar su país de origen, a menos que se les conceda un permiso especial.

- Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político dentro de los 30 días siguientes, el asilado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma calidad migratoria, entregando los documentos migratorios que los amparen en la Oficina de Población del lugar de salida (63).

La temporalidad de la autorización migratoria está en función de la discrecionalidad conferida a la Secretaría y los permisos de estancia que otorga son por un año y pueden ser prorrogables.

Una vez analizado el concepto de asilado político podemos ver que no sería el conveniente para ser aplicado en la actual situación. El flujo migratorio actual no podría satisfacer varios de estos requisitos, tales como el de mostrar el pasaporte vigente, poder establecer las causas directas de que sean víctimas de una persecución política ya que muchas veces únicamente poseen el temor de perder su vida y no son objeto directo de acciones políticas emprendidas contra ellos, etc. Por otro lado, no es esta la calidad migratoria que les está siendo adjudicada.

Los demás documentos migratorios consignado en la LGP son:

- F.M.T. Para turistas por un solo viaje.
- F.M.4. Adicional para turistas que necesiten permiso previo de la Secretaría de Gobernación.
- F.M.14. Viajes múltiples para turistas norteamericanos y guatemaltecos.
- F.M.6. Para transmigrantes.
- F.M.3. Para visitantes y consejeros.
- F.M.9. Para estudiantes
- F.M.16. Permiso de cortesía para visitantes distinguidos.
- F.M.2. Documento único del inmigrante, para inmigrante o inmigrado.

F.M.E. Para Datos Estadísticos.

A partir de esta lista enumerativa que aparece en la LGP de la edición de 1984, analizaremos el documento migratorio que les -- está siendo otorgado a los refugiados guatemaltecos que han sido -- reubicados en Campeche y Quintana Roo, la F.M.3. condicionada. Det
llaremos primeramente en que consiste la F.M.3. standard.

La F.M.3. standard se da a los visitantes, dentro de este cón
cepto existen tres categorías:

- Los que con permiso expreso de la Secretaría de Gobernación se internan para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas por un período mínimo de seis meses prorrogables por -- una sola vez por igual período.
- Los que se dedican a actividades no remuneradas ni lucrativas , o que vengan en viajes de negocios por una temporalidad máxima de seis meses prorrogable dos veces por el mismo lapso.
- Los que se internen para vivir de sus rentas u otros ingresos provenientes del exterior y a quienes la temporalidad de seis meses les puede ser también prorrogable dos veces por el mismo lapso (64).

En el art. 99 del Reglamento se regula esta modalidad de visi
tante a través de las siguientes reglas:

I. Dentro de la temporalidad concedida, la Secretaría podrá autorizar que su permiso de estancia sea -- utilizada en múltiples viajes.

II. La Secretaría fijará a los extranjeros a quienes se les conceda esta característica migratoria, las ac
tividades a que podrá dedicarse y cuando lo estime ne

cesario, el lugar de su residencia y deberán acreditar ingresos suficientes para subsistir en el país.

III. Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa solamente en el grado que lo permita la protección de los nacionales y siempre que la solicitud la formule la empresa o institución que pretenda utilizar sus servicios.

IV. La empresa, persona o institución que haya hecho la solicitud, será responsable solidariamente con el extranjero no inmigrante por el monto de las sanciones a que se haga acreedor y en su caso, costeará los gastos de su repatriación.

De las reglas anteriores se desprende claramente la imposibilidad de los guatemaltecos de cumplir con todos los requisitos solicitados, pero no son estas las condiciones que se les exigen para el otorgamiento de su documento migratorio, ya que el F.M.3. condicionado es totalmente diferente al standard. Esta nueva modalidad aún no aparece en la LGP edición 1984 y seguramente aparecerá en la próxima edición que tuvo que ser aplazada como consecuencia del sismo del 19 de septiembre, según se me informó (65).

La facultad de la Secretaría de Gobernación para establecer y modificar formas está consignada en el artículo 60 de su reglamento que dice:

Art. 60 La Secretaría queda facultada, tomando en cuenta las necesidades del servicio, para establecer y modificar las "formas" que se utilicen para el mismo y que amparen las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como la entrada y salida e identificación de mexicanos.

Ahora, volviendo al F.M.3. condicional presentaré sus características:

- Fue creado en forma transitoria.

- La condición se encuentra en el requisito de vivir en un -- campamento de refugiados, los que estén habilitados en Campeche y - Quintana Roo. Este documento se saca a través de la residencia y - no de un patrón o empresa contratante.

- Su finalidad es la de abrir posibilidades de trabajo a los refugiados, ya que con esta calidad pueden trabajar en aquellos empleos que sean autorizados por COMAR. Generalmente lo que sucede es que se escogen a diferentes residentes de campamentos cada semana para trabajar y se van rotando. El ACNUR y COMAR les siguen proporcionando todos los servicios correspondientes: alimentación, vivienda, etc.

- A diferencia de la F.M.3. normal, su duración es por un año.

A través de pláticas sostenidas con algunos funcionarios del ACNUR pude comprobar que hasta el momento no ha existido ningún problema relativo a la aplicación de esta calidad migratoria y que ha tenido resultados positivos, sobre todo en el sentido de fomentar - la reubicación en estos dos estados.

Ahora bien, a los refugiados asentados en Chiapas se les ha - aplicado un documento F.M.8. que no aparece en la LGP por las mis - mas razones que el F.M.3. condicionado y cuyo fundamento legal también es el artículo 99 del Reglamento. La F.M.8. presenta las si - guientes características:

- La calidad migratoria que concede es la de visitantes fronterizos.

- Es una calidad migratoria especial para guatemaltecos residentes en los campamentos en Chiapas, pues exclusivamente se les -- aplica a ellos.

-Se revalida cada tres meses. En un principio se revalidaban - individualmente, pero en la actualidad se revalidan en forma masiva.

-No permite que trabajen en virtud de que están apoyados económicamente por COMAR y ACNUR. Esto representa una desventaja en relación a la F.M.3. condicional que si lo permite eventualmente, de esta manera se le está haciendo mas atractiva para fomentar la reubicación (66).

De acuerdo a un documento de la Secretaría de Gobernación, anexo a continuación, la F.M.8. está fundamentada en el artículo 42 fracción VIII de la LGP. Esta fracción corresponde a la de visitante local y dice:

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.

Asimismo, el artículo 104 del Reglamento, sujeta a estas personas a las siguientes disposiciones:

II El ingreso al país de los nacionales del país limítrofe correspondiente que deseen visitar nuestras poblaciones - fronteras, podrán ser autorizados por las Oficinas de - Población por un término que no exceda de tres días, siempre que cumplan con los requisitos que fije la Secretaría

III Los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras, podrán obtener para el tránsito diario tarjetas de identidad, las que se otorgarán de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Deberá comprobar plenamente su residencia en la población colindante, su nacionalidad y sujetarse a examen previo de las autoridades sanitarias.

- La validez de las tarjetas será por tiempo indefinido y limitada a las poblaciones fronterizas.

Como se puede observar, la F.M.8. que les está siendo otorgada a los refugiados, difiere de esta calidad ya que está siendo conce-

dida por un período de 3 meses. Además, la finalidad del ingreso de un visitante local, es completamente distinta a la finalidad por la que un refugiado se ve precisado a ingresar al país.

Como se puede observar, este vacío jurídico ha sido tratado de subsanar a través de la creación de nuevas modalidades migratorias que únicamente dan soluciones temporales y parciales; además de estar fundamentadas en artículos ya existentes que no corresponden a su naturaleza y de no existir una codificación de derechos y obligaciones que respalde la calidad migratoria que se les está otorgando. En sí, lo que se trata de hacer es justificar su presencia en México a través de la adjudicación de una calidad migratoria.

Si bien no contamos con las posibilidades de ofrecer la mayor parte de los derechos consignados en los instrumentos del ACNUR, tenemos la voluntad y el deseo de proteger la vida de estas personas. Esta voluntad debe ir acompañada de un respaldo jurídico que haga traducir nuestros deseos en realidades. No hay nada como el derecho para poder aplicar nuestra política de protección a los derechos humanos.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los campamentos, se puede decir que se asemeja a la figura llamada "estaciones migratorias" que contempla el Reglamento de la LGP en su artículo 58:

La Secretaría podrá establecer o habilitar lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento del examen, o como medida de aseguramiento, a los extranjeros que deben ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados los establecimientos locales de detención preventiva.

Considero que si se está hablando de "hospedaje provisional", no se refiere a un hospedaje que dure tres o mas años. Lo que se es

En general, todas las disposiciones de esta Ley no corresponden a la realidad de los refugiados y se refieren a otro tipo de extranjeros. A pesar de que el refugiado, por ser nacional de otro país se le considere como extranjero en derecho interno, no por eso va a poder ejercer los derechos y cumplir las obligaciones reservadas a los extranjeros; es por ello imperativo consolidar sus derechos en una legislación para que puedan ejercerlos y se evite así las violaciones a sus derechos humanos fundamentales.

2. MIGRANTE ECONOMICO O REFUGIADO.

En la polémica que sobre los refugiados se presenta, existe una pregunta fundamental en torno a si los guatemaltecos que se encuentran en México ¿vienen huyendo de la represión o solamente buscan trabajo; son guerrilleros o población inocente ?.

Por lo que respecta a la primera interrogante, cabe decir que el gobierno de Guatemala manejó por algún tiempo la premisa de que los campamentos de refugiados eran bases de guerrillas que operaban desde el territorio mexicano y planeaban allí los ataques contra Guatemala (68). Con este pretexto, el ejército guatemalteco incursionó varias veces en territorio nacional con el propósito de exterminar o acabar con presuntos guerrilleros. Esto tuvo como consecuencia que el gobierno mexicano tomara la decisión de reubicar los campamentos en lugares alejados de la frontera para evitar todo foco de tensión entre ambos países.

Existió también una corriente en Guatemala que decía que México utilizaba a los refugiados en una forma para desacreditar internacionalmente al gobierno de Guatemala y con la finalidad de acre-

68 "Los Campamentos Bases de Guerrilleros"; en Diario El Día; México, D.F., 30 de enero de 1983 (fotostática).

centar su imagen internacional humanitaria (69).

Las declaraciones acerca de que los campamentos sean bases de guerrillas han sido desmentidas tanto por funcionarios del ACNUR, incluyendo al Alto Comisionado Paul Hartling, como por el gobierno de México, incluyendo declaraciones del Presidente De la Madrid. - Observadores de varios países han recorrido los campamentos y hasta el momento ninguno de ellos ni ninguna asociación ni organización internacional ha estado de acuerdo con estas declaraciones ab surdas.

Por lo que respecta a la segunda interrogante, existen varias corrientes en México que afirman, unas, que son migrantes económicos y las otras, que son refugiados. Considero de suma importancia para poder determinar si son migrantes económicos o refugiados, refe rirme al hecho de que toda situación de inestabilidad política conlleva a un deterioro en la actividad económica, por lo que se puede decir que hay un estrecho vínculo entre estas dos situaciones; - por lo tanto, una gran inestabilidad política, es decir, un régimen en donde no existe el estado de derecho, ocasiona una merma en la vi da económica del país y esto produce que poblaciones enteras se - desplacen a otros países en donde la estabilidad política les permita tener también una estabilidad económica.

En relación a los refugiados guatemaltecos, durante la mayor parte del período 1979-82 la Dirección General de Servicios Migratorios se dedicó a controlar rigurosamente el flujo de extranjeros a México; sus funcionarios decían que la mayoría de los centroamericanos que venían a México lo hacían por razones económicas, por lo que las deportaciones masivas no se hicieron esperar y ante esto - hubo una oleada de reclamaciones, tanto por parte de la Comunidad - Internacional, como por organismos mexicanos. Resultaba contradictorio que la misma Secretaría de Gobernación fuera la que por un -

69 "Los Refugiados en la Frontera Sur"; en Diario El Universal; México, D.F. Mayo 24 de 1981.

lado, a través de Migración expulsaba a los refugiados y por otro, a través de COMAR buscaba protegerlos.

Existen numerosos estudios e investigaciones realizados tanto por organismos privados como por gubernamentales en los que se -- constata que las personas que se encuentran en los campamentos reuⁿen las características de ser refugiados. El 11 de Mayo de 1984, el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett dio a conocer las acciones y criterios de la COMAR, reproducidas en el capítulo V, el punto 2 dice así:

Los ciudadanos guatemaltecos asentados en los campamentos de refugiados en la Frontera Sur del país, constituyen un grupo que llegó a México huyendo de condiciones de violencia y peligro inminente y por lo tanto -- fueron admitidos y reciben el tratamiento de refugiados, es decir, la protección y asistencia del gobierno de la República (70).

Por otro lado, la Comisión de Asuntos Fronterizos del Sur de la República, de la LII Legislatura del Senado, dio a conocer lo siguiente en su informe:

Hasta donde pudimos apreciar por nuestras propias indagaciones, los refugiados han abandonado su país para proteger sus vidas y no tienen intenciones firmes de regresar por esa misma razón. Solamente cruzan la frontera por espacio de algunas horas, con el fin de sacar provecho de las pertenencias (tierras, animales etc.) que aún conservan en sus comunidades de origen, situadas por lo general a poca distancia de la línea fronteriza. Situación que es diversa a la de los jornaleros agrícolas que entran y salen del país como resultado de las dificultades que tienen en Guatemala para conseguir o mejorar su empleo (71).

También el CEESTEM en su informe de las Relaciones México- Es

70 "El Asilo Incólume: Bartlett"; en diario Excélsior; México, D.F., 11 de mayo de 1984, primera página (editorial).

71 Informes de las Comisiones de Asuntos Fronterizos, Senado de la República, LII Legislatura; editado por la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado, México, julio 1983, p.20.

tados Unidos, aseveró que los guatemaltecos:

Huyen de la represión salvaje que practica en su contra el ejército guatemalteco. (72).

El ACNUR coincide con los criterios anteriores y es por tal motivo que sigue prestando su valiosa colaboración y que en numerosas ocasiones ha elogiado la labor del Gobierno Mexicano.

3. SEGURIDAD NACIONAL EN LA FRONTERA SUR.

En el Plan Nacional de Desarrollo, México señala los principios en los que va a fundar su Seguridad Nacional. Dichos principios reiteran al Derecho y a la cooperación internacional como pilares indestructibles del concepto de seguridad; convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemónica. Por lo tanto, el orden jurídico, la permanencia y la actualización de las instituciones nacionales, así como el desarrollo económico y social, son de vital importancia para la seguridad nacional (73).

En virtud de que la seguridad radica en el desarrollo integral de la nación, se consideró como una necesidad primordial robustecer a la Frontera Sur. El semi abandono en el que permaneció por varios años provocó un gran atraso en los Estados sureños: existía un gran rezago social, poca diversificación de la economía, un constante deterioro de los recursos naturales y ecológicos, así como una deficiente integración regional.

El sur reviste una importancia geopolítica muy considerable en virtud de que los principales yacimientos petrolíferos con los que cuenta el país se encuentran en esa zona, también por ser la princi

pal abastecedora de energía eléctrica del país . Asimismo, su proximidad con el conflictivo itsmo centroamericano obligan al Gobierno - Federal a fomentar su desarrollo como una meta esencial para el fortalecimiento de la Independencia del país. El atraso en que se encuentra esta región podría propiciar la filtración de ideologías contrarias a las nacionales, así como su desestabilización.

Dentro de las acciones que existen para consolidar la integridad del territorio, a través del fortalecimiento de la Frontera Sur destacan el Programa de la Región Sureste, así como los respectivos Planes estatales de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

El programa de la Región Sureste busca impulsar una mayor integración de la región fronteriza del Sur a la República Mexicana a través del desarrollo económico y social de la región mediante una serie de medidas que tienen como objetivo abatir el rezago social y económico a través de cambios estructurales que modifiquen directamente los sistemas de producción y distribución para que exista un reparto equitativo de la riqueza y no se acentúen aun mas las diferencias económicas de la población.

Las estrategias de este Plan son cuatro:

- Reforma Agraria
- Comunicación y Transportes
- Servicios Sociales
- Proyectos Productivos de Abasto (74)

Dentro del rubro de Reforma Agraria, el Plan fija como objetivos primordiales la legalización de la tenencia de la tierra y el fomento de nuevas formas de tenencia que impulsen unidades básicas para el desarrollo rural. El potencial que presenta la tierra en algunas de las regiones de Chiapas, es inmenso y coloca a esta región

74 Programa de Desarrollo de la Región Sureste; México, 1984. (fotos táctica).

como una de las mas ricas del país. Cuenta con unas 300 mil Hectá---reas cultivadas con café, cacao, soya, algodón y plátano y cerca de 600 mil Has con pastos naturales y cultivados que alimentan a casi 900 mil reses, todo esto en una sola región de Chiapas que va desde Arriaga hasta el Suchiate. Es necesario transformar la estructura --productiva y por esto es imperante atender el problema relativo a la tenencia de la tierra para resolver conflictos generados por la in--justa distribución de la misma que origina una gran masa de jornaleros, que como anteriormente se expuso, viven en condiciones misera--bles y son objeto de las mas grandes injusticias. El problema de los jornaleros es complejo pues en el se conjugan numerosos factores como lo son el empleo de fuerza de trabajo, la generación de divisas e impuestos por la exportación de productos agrícolas, las tradiciones de las comunidades indígenas, la política que se sigue respecto a --los trabajadores guatemaltecos, etc. Por esto, la justa distribución de la tierra propiciaría una redistribución de riquezas que mejora--ría y menguaría las desigualdades tan grandes que existen en esa zona, todo esto conllevaría a un avance en el desarrollo de la región y del país (75).

En lo que respecta a Comunicaciones y Transportes, el princi--pal objetivo es la construcción de la carretera fronteriza para que aquellos núcleos que se encontraban aislados del resto del país, ---cuenten con medios efectivos de comunicación y transporte y de esta forma participen efectivamente en el progreso y desarrollo del país.

La comunicación es de vital importancia para lograr la solida--ridad nacional; pues el aislamiento produce la enajenación y la falta de identidad común; existen numerosos grupos poblacionales que ca--recen de la mínima idea de lo que significa "identidad nacional" y --que no comparten los mismos vínculos tradicionales que el resto del país. Esta incomunicación ha permitido la filtración de ideologías --diferentes a la nuestra; existen numerosos grupos de misioneros, ayu--

dantes sociales, etc. de diversas nacionalidades que se han arraigado en estas zonas lejanas y aisladas y se han dedicado a transmitir sus creencias e ideas. Hay que tomar en cuenta que muchos de estos núcleos están conformados por indígenas que no se consideran y ni siquiera saben, que forman parte de la República Mexicana, por lo tanto, la filtración de ideas diferentes a las costumbres locales se realiza con facilidad y esto podría provocar en un futuro serios daños a la integridad y soberanía nacional.

Este aislamiento ha provocado también el latifundio y la explotación de mano de obra indígena, tanto mexicana como guatemalteca. Se usa la condición de ilegalidad de la mano de obra guatemalteca para abaratar los salarios y mantener un control sobre la mano de obra nacional. Existen fincas en donde los jornaleros subsisten en condiciones iguales que durante la época de la colonia. La falta de comunicación y educación hacen que el indígena desconozca sus derechos laborales y ante su ignorancia es muy fácil seguir explotándolos.

Los Servicios Sociales y Municipales se enfocan a la instalación de unidades médicas, a la alimentación, educación y cultura. Como se hizo hincapié anteriormente, la educación es fundamental para lograr la integración del Sur. Se deben difundir programas culturales, así como preservar las culturas autóctonas de la región; crear emisoras de radio locales, etc. Esto traerá como consecuencia el rechazo a ideologías ajenas a la nuestra. La educación es el cimiento del desarrollo del país, es un instrumento del hombre para su mejoramiento y perfección; en la medida en que el pueblo mexicano cuente con educación, el país se verá beneficiado y se sentarán las bases sólidas para un desarrollo integral armónico.

Por lo que respecta a los Proyectos Productivos y de Abasto, se propiciará el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura hidráulica y no hidráulica; la producción de especialidades de cada región, la intensificación de la ganadería, el desarrollo forestal, la pesca, etc. todo esto para aprovechar el rico potencial de la re-

79-

gión. Se impulsará también un programa de electrificación rural (76).

Dentro de los Estados del Sur el que menor grado de desarrollo presenta es el Estado de Chiapas. Es de suma importancia, debido a su situación estratégica y a sus abundantes recursos naturales, reforzar su integración social y cultural para elevar las condiciones de vida de sus habitantes, preservar sus recursos naturales aprovechando el rico potencial económico de la región para traducirlo en bienestar social.

Una de las causas por las que se le ha dado primacía a la Frontera Sur es a raíz de los acontecimientos en Centroamérica que han provocado el desplazamiento masivo de miles de centroamericanos hacia México, ya sea como destino final o como medio para llegar a Estados Unidos. Signo de vulnerabilidad de nuestras fronteras es la constante llegada de estos extranjeros que han convertido a México en un "corredor migratorio".

Los asentamientos de refugiados en la zona fronteriza de Chiapas propiciaron algunos conflictos con Guatemala como fueron las violaciones a nuestro territorio, por lo que se comenzó a reubicarlos en lugares alejados de la frontera para evitar todo foco de tensión entre ambos países. La estrategia de Guatemala consistía en conducir a las guerrillas a la frontera y aplicar presión militar, con esto esperaban que México militarizaría su frontera y así las guerrillas ya no tendrían acceso a México ni a los recursos que según Guatemala les enviaban de ahí. Además sería una gran excusa para que Guatemala comprara mas equipo militar y aumentara su militarización. México nunca consideró militarizar su frontera sur y reafirmó sus principios en torno al derecho de asilo.

El conflicto centroamericano representa una amenaza en poten--

76 Se anexan unos esquemas en donde se especifica geográficamente, las zonas en las que se están llevando a cabo acciones para el desarrollo de la Frontera Sur.

cia para la soberanía de México. El Presidente De La Madrid en repetidas ocasiones lo ha expresado: si ignoráramos el "Conflicto Centroamericano, despreciaríamos esfuerzos para resolverlo y ello significaría abandonar la responsabilidad histórica de México y estaríamos renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad(77)."

Con respecto al Derecho de asilo dijo "Nosotros los mexicanos buscaremos las mejores relaciones con el pueblo de Guatemala. Buscaremos evitar tensiones o roces que puedan producirse en la frontera, pero también, de acuerdo al derecho internacional, respetaremos al derecho de asilo y en los casos de los trabajadores migratorios guatemaltecos que historicamente han pasado a nuestro territorio para trabajar, cuidaremos escrupulosamente el respeto a los derechos humanos y los derechos laborales (78)".

En relación a la Frontera Sur "Nos preocupan dos cuestiones principales: una, cumplir con las obligaciones de México en materia de asilo político. Dos, vigilar que, desde nuestro territorio no se emprendan acciones políticas violentas que afecten la estabilidad de los países centroamericanos (79)." Esto último lo podemos aplicar en sentido bilateral, osea, que desde cualquier país centroamericano no se lleven a cabo acciones que afecten la estabilidad del país.

El Grupo Contadora ha tratado de evitar la regionalización del conflicto, la defensa de la paz en Centroamérica ya es una cuestión de interés y seguridad nacional; la continuación y el agrava-

77 SERGIO AGUAYO Q.: "¿Que es la Seguridad Nacional?"; en Perfil de Jornada; México, D.F., 15 de marzo de 1985, p. 16. (fotostática).

78 "México en la Encrucijada de Guatemala"; op. cit., p.68.

79 "Pronunciamientos de Campaña de Miguel de la Madrid"; en Documentos de Política Exterior; México D.F., v. 2, ed. por el PRA, Agosto 1982, p. 130.

miento del conflicto provocaría la llegada masiva de cientos de refugiados que originarían desequilibrios en nuestro país y causarían conflictos con nuestros vecinos: con Estados Unidos, por sufrir en su territorio la llegada de centroamericanos a través de México y - con Guatemala por que la existencia de refugiados en nuestro país - desacredita al Gobierno de Guatemala en el exterior.

México, a través de su política exterior, defiende sus intereses y finca su política de seguridad nacional en la lucha por mantener la paz y la justicia social en Centroamérica.

V. LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS BAJO LA PROTECCION DE
LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR)

El pueblo guatemalteco tiene con el pueblo mexicano la comunidad mas cercana historicamente, tanto desde una perspectiva política como cultural y sanguínea. México ha abierto siempre sus puertas a todos aquellos guatemaltecos que se han visto obligados a dejar su país para poder salvar sus vidas frente a los diferentes regimenes dictatoriales que han gobernado ese país. Podemos señalar dos fechas en la historia contemporánea: en 1954 con el derrocamiento del gobierno democrático de Jacobo Arbenz Guzmán un número de políticos e intelectuales encontraron refugio en México, y a partir de 1981, grandes masas campesinas se han visto obligadas a huir del país y han buscado refugio en zonas fronterizas mexicanas.

El flujo permanente de refugiados hacia nuestro país aumento en 1983 y se estabilizo en 1984-85; actualmente existen alrededor de 50,000 refugiados. La mayoría de ellos son indígenas de origen maya que huyen ante la ola de terror masivo que ha desatado el Ejército de su país. El Ejército supone que los campesinos apoyan a la guerrilla y por esto tratan de atemorizarlos con deportaciones, torturas, matanzas, etc.

Esta migración masiva y la solidaria actitud del pueblo y gobierno mexicanos frente al problema nos demuestra dos hechos:

a. Que la represión en Guatemala ha alcanzado determinados niveles de exterminio masivo generalizado y que esta es la causa principal que ha provocado el éxodo a México.

b. La actitud de los mexicanos frente al problema de sus vecinos guatemaltecos nos muestra el grado de asimilación de los problemas que afectan a la sociedad guatemalteca (80).

De esto que se ha dado en llamar "nuevo fenómeno" en América Latina, se empezó a hablar en 1979 sin que se dieran pruebas documentales claras. El 18 de abril de 1981 el Arzobispo de Oaxaca, Bar

80 R. VARGAS FORONDA: "La Importancia Estratégica del Sureste Mexicano para los Pueblos de Centroamérica"; en diario El Día; México, D.F., 24 de mayo de 1984, p.12.

tolomé Carrasco, aseguró que cientos de campesinos se habían internado en México para salvaguardar sus vidas. El 27 de abril el Procurador de Justicia del Estado de Chiapas informó que la frontera con Guatemala se había reforzado para evitar la entrada ilegal de centroamericanos que pudieran desplazar de sus trabajos a los mexicanos habitantes de las ciudades fronterizas (81).

Debido a lo difícil que resulta establecer una diferencia entre migrantes económicos y refugiados, y dado que no existía ningún antecedente de éxodos masivos con esas características en la historia de México, la mayoría de estos refugiados fueron deportados. Esto suscitó varias críticas a nivel internacional como es el caso del Semanario alemán Der Spiegel que en julio de 1981 afirmó que: "México, uno de los países mas respetuosos del derecho de asilo, ha devuelto a su país a unos 400 campesinos guatemaltecos que huyeron del terror gubernamental (82).

Ante los continuos desplazamientos de campesinos guatemaltecos a territorio mexicano, el gobierno Mexicano comenzó a asumir una postura mas congruente y a dar mas atención al problema. Este fue abordado con mucha confusión en un principio, aún no se sabía como resolver un problema de tal magnitud. Entre los obstáculos que se presentaban estaba el idioma; la mayor parte eran indígenas monolingües; además la mayoría eran campesinos que lo único que sabían hacer era cultivar el campo y por lo tanto su integración resultaba difícil.

La concesión de asilo a los guatemaltecos fue ofrecida el 10 de julio de 1981 después de una reunión donde participaron los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y el Procurador General de la República. Dichos funcionarios concluye

81 "Mil Doscientos Millones en Ayuda a Refugiados"; en diario El Nacional; México, D.F., 5 abril de 1984, p.3. (fotostática)

82 "Fin a Deportaciones Masivas; Asilo Político Selectivo"; en revista Proceso; México, D.F., 6 de julio de 1981, No. 244, p.24.

ron que previo estudio de cada caso, el gobierno de México estaría dispuesto a conceder asilo político a los guatemaltecos que se hubieran internado en territorio nacional. Entre los acuerdos adoptados, la Secretaría de Gobernación se comprometía a estudiar cada caso para dictaminar "si en la persona atendida existen o no elementos que la hicieran objeto de persecución política y de que por lo mismo su libertad, integridad física o su vida estuvieran en peligro", la resolución agrega que "en caso de encontrarse estos riesgos, la persona recibirá asilo político y de no encontrarse estos elementos, será retornada a su país (83)."

Este criterio fue criticado por Alfredo Witschi Cestari, funcionario del ACNUR quien atribuye a este tipo de asilo, practicado por casi todos los países latinoamericanos, un carácter elitista, - por que generalmente se concede a dirigentes políticos o sindicales, catedráticos, etc. ya que para otorgarlo se requieren claras evidencias de persecución y no únicamente un temor de persecución por razones religiosas, políticas o de otra índole como lo señala el ACNUR (84).

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que México, ante lo novedoso del problema y por no contar con ningún tipo de antecedentes, ni figuras jurídicas adecuadas, ni poder llevar algún control sobre estos flujos migratorios, se vio obligado en un principio a deportar a la mayoría de estos refugiados que no llenaban los requisitos tan rígidos que establecían sus leyes migratorias para poder considerarlos asilados.

Ante las duras críticas de las que fue objeto por parte de la comunidad internacional y ante las campañas que los organismos defensores de derechos humanos habían lanzado para proteger a los campesinos guatemaltecos (Amnistía Internacional había lanzado una importante campaña internacional dirigida a poner fin a la ola de asilados).

83 "Fin a las Deportaciones Masivas; Asilo Político Selectivo"; op. cit., p. 25.

84 Ibid.

sinatos, torturas y secuestros que habían costado la vida a miles - de guatemaltecos; además la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala había realizado una serie de informes donde daba cuenta de los atropellos de los cuales eran víctimas millares de campesinos guatemaltecos (85); el Gobierno Mexicano se vio precisado a adoptar medidas eficientes para resolver este problema.

El paso mas importante fue la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) quien sería el conducto para invitar a representantes de ACNUR a que apreciaran las actuaciones que se realizaran así como las resoluciones que se emitieran en cada caso.

1. LA COMISION MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR).

El 22 de julio de 1980 aparece en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del entonces presidente José López Portillo, - por el cual se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados como un órgano permanente del gobierno mexicano, integrado por los representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social, cuyo propósito es el de procurar medios de ayuda y protección sistemática, organizada y a través de un solo conducto, a aquellos extranjeros que soliciten refugio en nuestro país, al haber salido del suyo para ponerse a salvo de las persecuciones de las que eran víctimas.

Los motivos que alientan la creación de este organismo son -- los siguientes:

- Los principios doctrinales en los que México sustenta su política exterior, su sólida tradición de apego a los derechos humanos y al ejercicio de sus libertades, cristalizados en --

85 Los Derechos Humanos en Guatemala; ed. Amnistía Internacional, Costa Rica, 1980, p. 25.

una práctica constante en materia de asilo que lo ha distinguido en la comunidad internacional.

- La situación de hecho, es decir, la admisión de un importante número de perseguidos políticos en los últimos años en nuestro país. Esto lleva a la necesidad de abordar el problema de los refugiados de una manera integral y de crear un organismo especializado capaz de determinar quienes son, cuantos son y de elaborar programas de protección y ayuda que se requieran.

Los objetivos básicos de COMAR son:

Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en territorio nacional; proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados; aprobar los proyectos de ayuda a refugiados en el país; buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados; expedir el reglamento interior y las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines (86).

La Comisión tiene carácter permanente y funge como presidente el Secretario de Gobernación. La Comisión se auxilia con un Secretario Técnico integrado a su vez por un funcionario de cada una de las Secretarías que forman parte de la Comisión. El secretario Técnico cuenta con un coordinador que funge al mismo tiempo como elemento ejecutivo de la propia Comisión a través de una oficina administrativa, en la cual tiene a su cargo la atención específica y directa de los refugiados, el estudio de sus intereses y necesidades así como los programas de protección y asistencia (87).

Durante sus primeros años posteriores a su creación, COMAR de sempeñó un papel poco claro. Primeramente, en los primeros meses de 1981 cuando el fenómeno comenzó a manifestarse en toda su magnitud, la deportación masiva de grupos de guatemalteco asentados en Chia--

86 Art. 2o. del Acuerdo Presidencial que creo la Comisión Intersecretarial para Estudiar las Necesidades de los Refugiados Extranjeros en Territorio Nacional; en Diario Oficial, 22 julio de 1980.

87 Ibid. (fotostática).

pas prevaleció. En julio de 1981 en una acción conjunta entre autoridades militares y migratorias de México, se expulsó a cerca de 2 mil refugiados en la región de la Frontera Echeverría, Chiapas. Muchos de los expulsados cayeron en manos del ejército guatemalteco y otros se dispersaron en los cerros sin poder saber cual sería su suerte. La reacción no se dejó esperar, Gabino Fraga, entonces Coordinador de la COMAR, renunció a su cargo, este acto fue el reconocimiento de que no era posible cumplir en esas circunstancias, con la tarea que el propio estado le había encomendado (88).

Durante varios meses la Comisión estuvo acéfala, poniéndose de manifiesto con ello que el gobierno no lograba conciliar la existencia de dos políticas contradictorias hacia los refugiados, paradójicamente aplicadas por la misma dependencia: la Secretaría de Gobernación. Es decir, mientras las autoridades migratorias pugnaban por medidas restrictivas a la inmigración y dificultaban seriamente el asentamiento pacífico de los refugiados, dicha Comisión se empeñaba en regularizar su estancia en el país y en proveerlos de los medios necesarios para su subsistencia. Con el nombramiento de Luis Ortiz Monasterio a la cabeza de COMAR, éste replanteó nuevamente la necesidad de diseñar una clara política de recepción y protección a refugiados. Las fricciones con la Dirección General de Servicios Migratorios continuaron y se realizaron nuevas deportaciones. Las cada vez mas intensas reacciones públicas a estos hechos permitieron a la Comisión plantear el establecimiento de un estatuto jurídico especial para los refugiados guatemaltecos (89).

Poco después se anunció un programa de regularización de extranjeros indocumentados en el sur y se volvió a poner en vigencia el formulario migratorio 8 que les permitiría el libre tránsito por la frontera durante un período de tres meses renovables cada año. Si bien esta categoría migratoria no constituía un reconocimiento -

88 "México en la Encrucijada de Guatemala"; op. cit., p.58.

89 Ibid., pp. 63 y 64.

expreso del fenómeno de los refugiados, tampoco les negaba el derecho territorial consignado en la figura de asilo (90).

Pero al mismo tiempo en que todas estas organizaciones realizaban grandes esfuerzos en beneficio de los campesinos guatemaltecos funcionarios de Servicios Migratorios desarrollaban una campaña de deportaciones, hostigamiento, etc. El prestigio de México en la concesión del asilo se vio de nuevo deteriorada en 1983, debido a los abusos que cometían varios funcionarios, entre ellos César Marcos Morales, delegado de Servicios Migratorios de Ciudad Cuahutémoc, quien fue denunciado varias veces en distintos periódicos por los atropellos que cometía (91). El investigador histórico de la Academia Española de Granada, José Concepción de León, hizo notar que la Dirección de Servicios Migratorios toleraba el indigno proceder de varios funcionarios y recordó que el ACNUR había manifestado en una ocasión no deseaba tener más tratos con el director general de Servicios Migratorios, Mario Vallejo Hinojosa (92).

Por otro lado, un grupo de asociaciones Humanitarias, intelectuales, personajes y residentes de E.U., Francia y Suiza enviaron una carta al Presidente Miguel de la Madrid en la que solicitaron se extendiera su protección a los refugiados guatemaltecos que eran víctimas de procedimientos de expulsión por parte de las autoridades migratorias (93).

Estas continuas incongruencias entre los postulados de política exterior mexicana en cuanto al problema del derecho de asilo y las prácticas de los funcionarios migratorios, lesionó el prestigio de México en el exterior, a su vez que reveló la ambigüedad con la -

90 "México en la Encrucijada de Guatemala"; op. cit., p. 66.

91 "Abuso de Funcionarios"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 31 de octubre de 1982, p. 12.

92 LORENZO YANEZ: "Funcionarios de Servicios Migratorios Manchan la Política Externa de México"; en diario Últimas Noticias; México, D.F., 13 de abril de 1984, p. 3.

93 "Protección a Refugiados Guatemaltecos"; en revista Tiempo; México, D.F., 6 de febrero de 1984. (Fotostática)

que se seguía manejando este asunto.

Ya en 1983 el problema presentaba dimensiones gigantescas. Existían alrededor de 46,000 refugiados en territorio mexicano, esta cifra tomaba únicamente en cuenta a aquellos refugiados -- asentados en campamentos y no tomaba en consideración a todos -- aquellos refugiados que se encontraban también en territorio na cional, en el Soconusco, por ejemplo.

Esto llevó, durante 1983, a la necesidad de definir alter nativas para solucionar ese problema. En una reunión de inter-- cambio de información y opiniones con otras dependencias del Go-- bierno de la República, surgieron dos alternativas:

-El reconocimiento de su derecho fundamental de buscar su repatriación voluntaria por medio de negociaciones con el Go -- bierno de Guatemala.

- Su reubicación en territorio nacional (94).

De acuerdo al mismo criterio que la ACNUR, la primer al-- ternativa fue considerada como la ideal y por lo tanto en agosto de 1983 se celebró una reunión de COMAR para llevar a cabo -- conversaciones con el Gobierno de Guatemala a fin de convenir -- acerca de los medios adecuados para la repatriación de los refu giados.

Para tal efecto se acordó que los Secretarios de Relacio-- nes Exteriores, Gobernación y Trabajo y Previsión Social, viajaran a la zona fronteriza para que pudiesen obtener la informa -- ción necesaria tendiente a confirmar la actitud del gobierno de Guatemala de recibir a aquellos refugiados que accedieran a re-- gresar a Guatemala, proporcionandoles las condiciones necesarias

94 Informe sobre la Situación de los Refugiados Guatemaltecos; proporcionado por COMAR; julio 27 de 1984, p. 23.

para su reintegración a la vida del país y asegurándoles la protección de sus derechos y personas.

Como resultado de las conversaciones sostenidas entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, se constituyó una Comisión Bilateral que buscará las medidas necesarias para la repatriación. Dicha comisión estableció un esquema de recomendaciones y más tarde elaboró un Proyecto de Propuestas que la parte guatemalteca presentó a su gobierno. Dicho proyecto confiaba a las fuerzas militares la seguridad de los refugiados sin señalar ni definir como iban estos a ser ubicados, ni de que forma iban a recuperar su autosuficiencia, etc. Por lo tanto se concluyó que las posibilidades para llevar a cabo esta repatriación voluntaria eran mínimas debido a la ambigüedad con el Gobierno Guatemalteco y a la falta de garantías que ofrecía a los refugiados (95).

a. 1984

Durante su primer sesión en 1984, la Comisión precisó que todos los refugiados guatemaltecos se encontraban legalmente amparados mediante documentos extendidos por la Dirección de Servicios Migratorios.

En febrero tomó posesión como Coordinador de la COMAR el Embajador Oscar González y expresó que las acciones de dicho organismo se apegarían a los principios postulados en la política exterior mexicana. Un nuevo año comenzaba para COMAR, un año nuevo de dificultades: violaciones al territorio, política de reubicación, etc.

La incursión a territorio nacional de un grupo de guatemaltecos armados y vestidos con el uniforme del Ejército Guatemalteco, que asesinaron a seis refugiados el día 30 de abril, fue uno de --

95 "La Integración de los Refugiados Guatemaltecos"; en diario El Día; México, D.F., 24 de noviembre de 1983, p. 6.

acontecimientos mas sobresalientes. La reacción por parte de México no se hizo esperar, la SRE presentó una enérgica nota de protesta - al Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala exigiéndolo la investigación exhaustiva de los hechos para determinar quienes habían sido los responsables y sancionarlos. Asimismo demandó al Gobierno-Guatemalteco la tomo de medidas pertinentes para evitar la repetición de actos similares (96). Esta nota levantó fuertes protestas - por parte de algunos funcionarios mexicanos que opinaron que no se podía concluir sin pruebas que se trataba del Ejército Guatemalteco, sin embargo ya a lo largo de los anteriores años habían habido acciones similares y la gente residente en los campamentos y poblaciones aledañas, aseguraban que se trataba del Ejército de Guatemala.

Por su parte, el Gobierno de Guatemala insistió en no ser el responsable de esa acción y el Embajador de ese país en México, ex-presidente Julio César Montenegro, afirmó que "un país que admite - refugiados de otra nación, adquiere el compromiso jurídico y político de velar por su integridad (97)". Nota irónica que refleja la -- postura de Guatemala. También exigió que el gobierno Mexicano demostrara la veracidad de tales aseveraciones. Este nuevo incidente introdujo una mayor tensión en las ya de por sí compleja relación entre los dos países y que fue vista como una provocación para que México militarizara su frontera, lo que agravaría la situación en el mismo.

A raíz de esto, situación que ya se había presentado en años anteriores, se planteó una nueva estrategia a seguir: la reubicación de dichos refugiados en nuevos asentamientos alejados de la -- frontera: en Campeche y Quintana Roo. Para tales efectos el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett dio a conocer en 11 enunciados las acciones y criterios de la COMAR:

96 "Enérgica Protesta de México al Gobierno de Guatemala"; en diario Excelsior; México, D.F., 4 de abril de 1984, p.6.

97 RAUL CARRANCA Y RIVAS: "¿De Quién son los Refugiados?"; en diario El Día; México, D.F., 17 de abril de 1984, p.11.

1. El Gobierno Mexicano mantiene y mantendrá incólumes sus principios y tradiciones en materia de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria.

Hay que destacar la participación de México en los foros internacionales en pro de la defensa de los Derechos Humanos del hombre. México se ha destacado por su lucha activa por preservar estos derechos y mas aún si se trata en su propio territorio. Durante el debate del XXXV período de las Sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR celebrado en Ginebra en octubre, el Embajador Oscar González enfatizó que para los mexicanos es indiscutible que el valor supremo del asilo es el respeto y protección de la vida humana y destacó el hecho de que esta institución haya sido practicada numerosas veces por México (98).

2. Los ciudadanos guatemaltecos asentados en los campos de refugiados en la frontera sur del país, constituyen un grupo que llegó a México huyendo de condiciones de violencia y peligro inminente y por lo tanto fueron admitidos y reciben el tratamiento de refugiados, es decir, la protección y asistencia del gobierno de la República.

Este punto me parece muy importante pues como anteriormente se había comentado, aquí se hace hincapié en que los guatemaltecos asentados en los campamentos no son migrantes económicos sino refugiados y por lo tanto se descartan los diversos planteamientos del Gobierno Guatemalteco que les niegan ese carácter y que consideran que existen bases de guerrerillos entre esos grupos.

3. La actual ubicación de los refugiados, precaria y circunstancial, en 80 diferentes campamentos, a escasa distancia de la línea divisoria con la República de Guatemala y su dispersión en 300 Km. de frontera en lugares de muy difícil acceso, dificultan enormemente la satisfacción a sus necesidades de alimentación, vestido, salud y educación, que se han venido -

98 "Defendió México en Ginebra el Derecho de Asilo"; en diario La Prensa; México, D.F., 12 de octubre de 1984, p. 3. (fotostática del discurso)

atendiendo y además genera una situación de peligro permanente a su seguridad y un riesgo de constantes fricciones internacionales.

El asentamiento de dichos campamentos cerca de la frontera con Guatemala, ha provocado varios incidentes a lo largo de estos últimos años, el último fue el 30 de abril que se comentó anteriormente. Lo que busca el gobierno mexicano es evitar todo foco de provocación que pueda ocasionar dificultades entre ambos gobiernos; de por sí la situación ya es difícil, pues México ha aceptado a estas personas en calidad de refugiados y esto implica afirmar que el gobierno de Guatemala ejerce violencia contra determinados grupos.

4. Ha tomado la decisión de reasentar a los refugiados por las razones anteriores y además porque su actual ubicación impide su paulatina incorporación a una vida productiva conforme a los derechos humanos. Mantener indefinidamente aislada e inactiva a la población refugiada, constituye una discriminación contraria a la dignidad humana. La reubicación persigue su paulatina incorporación a un hábitat productivo y digno.

Ya que la repatriación voluntaria no es factible, se busca la integración de estas personas a la población local. Hay que tomar en cuenta la situación de los núcleos locales de población, los cuales cuentan con situaciones precarias de existencia y el hecho de incorporar nuevos elementos podría desestabilizar aún más su condición. México debe fomentar primero el desarrollo de estos núcleos locales para que se encuentren en la posibilidad de recibir nuevos habitantes ya que de lo contrario esto provocaría grandes desequilibrios. Se deben seguir patrones como algunos de los aplicados por el ACNUR en Africa, donde las condiciones son semejantes y los cuales fomentan el desarrollo de las poblaciones locales al mismo tiempo de incorporar a los núcleos de refugiados que llegan al país.

5. Iniciar la reubicación no significa que se pierda de vista la eventual repatriación voluntaria. En tal

caso se han buscado y se seguirán buscando fórmulas para lograr este objetivo, siempre y cuando se convengan en conjunción con organismos internacionales, conste -- una clara manifestación de la voluntad de los refugia -- dos en tal sentido, y existan las condiciones acepta -- bles para su seguridad y reincorporación en sus lugares de origen. En todo caso el gobierno mexicano no forzará en modo alguno la repatriación.

La repatriación voluntaria es considerada como la solución -- ideal, pero por el momento no se avisora ninguna posibilidad que -- permita suponer que los refugiados pedirán su repatriación.

6. México ha condenado los incidentes lamentables que han producido la muerte de varios refugiados en los lugares próximos a la frontera con Guatemala y la Secretaría de Relaciones Exteriores ha enviado oportunamente las notas diplomáticas de protesta ante el gobierno guatemalteco en los términos que cada situación demandaba, con apego a los principios de derecho internacional.

Este punto sostiene y defiende la postura que México ha tomado ante las agresiones que ha sufrido; como se examinó anteriormente estas notas han sido criticadas por el gobierno de Guatemala que no les dio la importancia que poseen. México ha actuado conforme al Derecho Internacional y de ninguna forma se ha excedido en sus peticiones, ya que al pedir a Guatemala la clarificación de dichas violaciones en virtud de los numerosos testimonios de las víctimas que coinciden en señalar que habían sido elementos del ejército guatemalteco los responsables, no lo está acusando directamente, pero -- existe una gran duda (sobre todo sospecha, basta recordar los famosos escuadrones de la muerte); se pide que desde su territorio realice las investigaciones pertinentes que puedan llevar al esclarecimiento de los hechos.

7. El concepto mismo de refugiado no ha sido definido en términos universalmente aceptados; no obstante, México se ha caracterizado por haber recibido y protegido a quienes han solicitado refugio en nuestro país. A pesar de las dificultades para clasificar las carac

terísticas definitorias de los refugiados, es obliga --
ción y derecho del estado mexicano distinguir entre qui --
nes buscan protección huyendo de situaciones de violen --
cia y de riesgo a sus vidas, y las migraciones originadas
en apremios de naturaleza económica. Esta distinción es --
importante; su ignorancia cancelaría las posibilidades de
brindar protección a quienes buscan salvaguardar sus vi --
das, valor que esta noble institución tutela.

Si bien es cierto que el término de refugiado no ha sido defi --
nido en términos aceptados universalmente, también es cierto que -
la definición del ACNUR es la aceptada generalmente y por la mayo --
ría de los países. El refugio, o en sí la institución del asilo,
es un concepto que siempre estará cargado de matices políticos por
lo que nunca existirá una definición que complazca a todos los paí --
ses. El hecho de que el mandato del ACNUR se haya prorrogado ya -
tantas veces, demuestra el hecho de su aceptación y de la eficacia
de sus servicios y funciones. Por el otro lado, es bien sabido que
México ha abierto siempre sus puertas a todas aquellas personas -
que han tenido que dejar su país por violaciones a sus derechos hu --
manos, actualmente el problema es una situación totalmente diferen --
te a la que se había conocido y no basta la buena voluntad sino --
contar con los medios e instrumentos necesarios para enfrentar es --
ta situación.

8. Los refugiados guatemaltecos asentados en nuestra --
frontera sur constituyen una población civil de campesi --
nos no beligerantes, que se desplazó en grupos familia --
res y comunitarios debido a las condiciones de inseguri --
dad prevalecientes. Son por lo tanto merecedores de la
protección mexicana.

9. La COMAR seguirá proporcionando protección de asis --
tencia a los refugiados guatemaltecos en los nuevos - -
asentamientos. No habrá asentamientos de refugiados en --
la frontera; en los nuevos se continuará brindando en -
mejores circunstancias, la asistencia y la incorpora --
ción al trabajo.

Al respecto es oportuno decir que es ACNUR quien sufraga to --
das las erogaciones que causa la permanencia de los refugiados en

México, por ser un problema que atañe a la Comunidad Internacional.

10. Para lo anterior se ha presentado un programa de reasentamiento basado en los siguientes principios y criterios:

- a. Otorgar la mas alta prioridad al interés nacional.
- b. Reiterar los principios mexicanos en materia de política exterior.
- c. Respaldar la integridad étnica, comunitaria y familiar.
- d. Atender la vocación laboral original.
- e. Buscar condiciones equiparables al habitat de origen.
- f. Atender cuidadosamente el estado de salud durante el traslado y en los nuevos asentamientos.
- g. Reubicar en condiciones geográficas que faciliten la autosuficiencia y eventual integración de los refugiados.
- h. En todo caso, brindar a los refugiados oportunidades que no desplacen o compitan con mano de obra, ni afecten derechos agrarios de mexicanos.

Los aspectos técnicos de la reubicación han sido comentados ampliamente con la representación del ACNUR en México.

Los principios y criterios en los que se va a basar COMAR para llevar a cabo su trabajo, coinciden con los criterio de ACNUR y un punto que tiene a favor esta última es su vasta experiencia.

11. El reasentamiento de los campamentos será continuo. En razón de que tiene características de urgencia, se procederá de inmediato con los refugiado actualmente asentados en el campamento denominado "Chupadero", ya que son los que requieren de acción prioritaria.

El primer lugar de reasentamiento será el Valle de Ezná en Campeche, que cuenta con las características adecuadas: clima apropiado, baja densidad de población; sin desplazar ni competir con mano de obra mexicana y sin afectar derecho alguno de la población local.

El número de refugiados que se ubicarán en Campeche será determinado por las condiciones de espacio disponible; para los posteriores reasentamientos se buscarán nuevos lugares con características de los ya mencionados.

La Comisión continuará negociaciones con organismos internacionales y el gobierno guatemalteco para lograr la repatriación deseada, en los términos descritos (99)

El reasentamiento es la principal estrategia que el gobierno ha determinado para seguir proporcionando su ayuda a los refugiados. Coincidiendo con el ACNUR, esta es la mejor solución.

b. LA REUBICACION.

Como consecuencia de las violaciones al territorio nacional en virtud de que la mayoría de los campamentos se encontraban en la faja fronteriza de Chiapas que colindaba con Guatemala, el Gobierno decidió que la única solución era la de reubicar a los refugiados pues la posibilidad de la repatriación voluntaria no era posible de ser aplicada ya que los guatemaltecos no querían regresar a su país.

La decisión resultó aceptable ya que el gobierno de México, en uso de su plena soberanía, reiteró su propósito de seguir protegiendo los pero reubicándolos en una zona propicia para el futuro desarrollo de esos grupos, tendientes a lograr su autosuficiencia; pero distantes de Guatemala para evitar en lo futuro hechos iguales o parecidos a los que ocurrieron con anterioridad. Para México esta decisión implica el deber tomar las medidas que considera más adecuadas para proteger los derechos fundamentales de los refugiados y preservar la soberanía e integridad del país.

En un principio, sin embargo, la conducta de la Secretaría de Gobernación fue oscura y contradictoria. El Secretario, Manuel Bartlett, en declaraciones del 10 de mayo de 1984, presentó el problema como una cuestión de seguridad nacional. Según Bartlett los refugiados ponen en peligro la soberanía de México y afirmó que muchos son "refugiados económicos" únicamente y no perseguidos políticos. Agregó que los 46,000 refugiados asilados en los campamentos de Chiapas,

99 "El Asilo Incógnito; Bartlett" (editorial); op. cit., p. 1.

serían trasladados a Campeche y que los que no aceptaran esa proposición, serían repatriados (100). Ese mismo día COMAR, sin hacer ninguna alusión a la información precedente dio a conocer los principios básicos que rigen la decisión gubernamental de reubicación de refugiados; sobresale el que manifiesta la intención de México de mantener incólumes sus principios y tradiciones en materia de asilo político y los demás mencionados en el capítulo anterior.

La política de reubicación sufrió serias críticas en un principio ya que fue realizada a través de métodos 'forzosos' que originaron protestas tanto a nivel local como internacional. La Comisión de Observadores Mexicanos, conformada por partidos políticos, organismos sindicales y el Movimiento de Solidaridad con el Pueblo Guatemalteco, pidió al Gobierno de México detener la reubicación forzada que venía practicando a través de presiones e imposiciones que iban desde la negación de entregar alimentos hasta la quema de campamentos y amenazas de expulsión (101).

En el ámbito internacional hubo protestas de varios organismos, Americas Watch, grupo privado creado en 1981 para observar la situación de los derechos humanos en el hemisferio, en un informe acusó al Gobierno de México de violar los derechos humanos de los refugiados con políticas represivas para forzarlos a reubicarse en otros estados; dicho organismo admitió el derecho de las autoridades mexicanas a reubicarlos, pero absteniéndose de ejercer métodos represivos (102).

100 FRANCISCO CARDENAS C.: "Los Refugiados"; en diario El Universal; México, D.F., mayo 18 de 1984, p.17.

101 JUAN BALBOA: "Demandan Cesar la Reubicación de los Refugiados"; en diario La Jornada; México, D.F., 4 de octubre de 1984, p.10.

102 ENRIQUE DURAND: "Según A.W. México Viola Derechos de los Refugiados"; en diario El Universal; México, D.F., 20 de octubre de 1984, p. 8.

STEVE FRAZIER: "Guatemalans who Fled Death at Home Resist Mexican Pressure to Move Inland"; en diario The Wall Street Journal; New York, U.S.A., 24 de enero de 1985. (fotostática).

JACK ANDERSON: "Mexico's Hidden Tragedy"; en diario Washington Post; Washington, D.C., 25 de noviembre de 1984. (fotostática)

La mayoría de los refugiados se opuso al traslado durante los primeros meses principalmente por la falta de confianza y por el -- miedo a trasladarse fuera del estado de Chiapas donde ya empezaban a adaptarse. El argumento que esgrimían era que se les debía dar -- mas tiempo para reflexionar sobre lo que les convenía ya que se encontraban cansados de estar siendo trasladados continuamente de un campamento a otro. Sus temores radicaban en el miedo a estar tan alejados de Guatemala, ya que existe una similitud muy grande y lazos históricos muy estrechos entre guatemaltecos y chiapanecos, y a ser trasladados a regiones donde el clima la vegetación, la gente, etc. eran completamente diferentes al habitat al que estaban acostumbrados.

Esta política de reubicación contó con el apoyo del ACNUR que consideró que el traslado propiciaría la seguridad y el desarrollo activo de los mismos, así como evitaría que se crearan fricciones - entre México y Guatemala. Asimismo se verían beneficiados con el F. M.3. condicional y podrían trabajar eventualmente.

Durante el seminario Sobre Integración Productiva de los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México celebrado en Bacalar, Quintana Roo el 19 de abril de 1985, bajo auspicios de COMAR y ACNUR, se analizaron los resultados de la política de reubicación y se dieron pautas para seguir con esta alternativa y con la integración de los mismos en Campeche y Quintana Roo.

Las conclusiones y recomendaciones principales de este Seminario fueron:

- Se dijo que se habían trasladado a 18 000 refugiados y se hizo hincapié en la preocupación fundamental del Gobierno Mexicano de respetar sus derechos humanos .

- Con relación a la reticencia y negativa por parte de algunos refugiados a ser reubicados, se manifestó la intención de intensificar la campaña de convencimiento en el Estado de Chiapas. Se re

conoció que la reticencia obedece a razones de orden cultural y a las tradicionales relaciones entre poblaciones guatemaltecas y mexicanas próximas a la frontera. Para lograr convencerlos se convino reestructurar los programas de traslado, empleando materiales de difusión e información apropiados, así como la organización de visitas a los nuevos asentamientos. Se expresó también que una eventual negativa al traslado podría originar que el Gobierno Mexicano se viera en la necesidad de recurrir a otras instancias y medios legales que serían negativos para el proceso de integración en los dos estados.

- COMAR y ACNUR reiteraron el compromiso de mantener la protección y la asistencia básica a todos los refugiados guatemaltecos que la precisaran en el sureste del país.

Como podemos observar, México esta reiterando su posición de considerar a la reubicación como la única solución posible ante el problema de los refugiados guatemaltecos que se encuentran en la frontera sur, como hemos visto, no todos los refugiados de dicha frontera se encuentran bajo la protección de estos dos organismos, por lo que sería conveniente que fueran tomados en cuenta y se determinara si son refugiados o migrantes económicos, para otorgarles protección.

Por lo que respecta a la integración:

- Se manifestó que mediante este proceso se les brinda a los refugiados la posibilidad de rehacer su vida a través del acceso al usufructo de la tierra y otras formas de trabajo; así como recibir servicios educativos y sanitarios para obtener su autosuficiencia.

- Se señaló que la población nacional local y vecina a los campamentos recibe beneficios con su presencia y con los programas de asistencia.

- Se precisó que los proyectos de integración deben preservar las diferentes expresiones étnicas y culturales guatemaltecas, así como la participación de los diferentes grupos que conforman la comunidad (103).

Existe ya una preocupación por parte de las autoridades de beneficiar a los núcleos de población locales y creo que esto es de suma importancia ya que evita todo proceso de desestabilización -- que pudiera producir la llegada masiva de guatemaltecos.

Considero tanto legal como moralmente justo, que los refugiados deban someterse a los lineamientos de la política migratoria -- que mas convenga al país. México los ha recibido y les ha brindado refugio, por lo que deben sujetarse a las condiciones que dicte el gobierno. México ha tomado esta decisión tomando en cuenta su deseo de velar por los intereses de sus nacionales así como por la vida de estas personas. Por eso, a pesar de las críticas, esta medida es la mas acertada ya que al mismo tiempo de cumplir con la obligación moral de darles protección, no descuidamos nuestros intereses fundamentales.

Por último, las violaciones de que fueron víctimas algunos refugiados por negarse a ser reubicados son en sí casos aislados cometidos por funcionarios menores que actuaron independientemente y no por órdenes del Gobierno.

C. LA IGLESIA.

La Iglesia ha tenido un papel activo dentro del conflicto de los refugiados centroamericanos. En el presente capítulo me referiré a las principales intervenciones y declaraciones que ha realizado en su lucha por preservar los derechos de estas personas.

En marzo de 1985, el sacerdote Francisco Ramírez Meza, Director de Prensa de la Conferencia del Episcopado Mexicano, declaró que la Iglesia había (y está), proporcionando ayuda a cien mil refugiados guatemaltecos, salvadoreños, y nicaraguenses, y anunció que los obispos mexicanos habían acordado seguir proporcionando ayuda y recibiendo a los "hermanos" de países en conflicto bélico (104).

La Iglesia tiene una gran participación en la zona de Chiapas mediante dos organismos: el Comité Internacional De Migración y la Comisión Internacional de Migración que están trabajando en el traslado de los refugiados a Canadá y Australia, países que tienen un sistema de aproximadamente mil 500 cuotas anuales y donde cada emigrado tiene la opción de llevarse consigo a su familia (105).

En reiteradas ocasiones, la Iglesia ha pugnado porque la Frontera Sur se mantenga abierta a los guatemaltecos refugiados para que estos puedan ingresar en México. La Iglesia ha manifestado que seguirá dando atención a estas personas cualquiera que sea el lugar donde se encuentren. Debido a que muchos guatemaltecos han sido expulsados por no haber sido considerados "refugiados", sino mas bien "migrantes económicos", el Secretario Ejecutivo de la Comisión Episcopal Mexicana (CEM), Manuel Gómez, ha expresado que esto se debe a que los problemas políticos han influi

104 ALEJANDRO ABREGO: "La Iglesia Ayuda a los Refugiados"; en diario Ovaciones; México; D.F., enero 25 de 1985, p. 4.

105 "Demandan los Obispos Mantener Abierta la Frontera Sur a Guatemaltecos Refugiados"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 11 de mayo de 1985, p. 12.

do en el desarrollo económico del país y esto ocasionaba el flujo de guatemaltecos a México, por lo tanto la iglesia considera que si bien muchos de los guatemaltecos podrían ser considerados como migrantes económicos, ésto sería un efecto correlativo de la situación política del país (106).

El Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruíz, es uno de los principales voceros de la Iglesia Católica en la defensa de los refugiados. El Obispo cuenta con gran peso en la comunidad religiosa de la región así como en los medios eclesiológicos estadounidenses. Algunas de sus declaraciones, principalmente en las que denunciaba que en la reubicación de los refugiados se estaban usando métodos represivos, no han sido de ningún agrado del gobierno, a pesar de ésto, sigue en plena actividad en su campaña por asumir la defensa de los refugiados. Durante el mes de mayo de 1985 en un viaje a Washington, sostuvo que la Iglesia nunca había estado en contra del Gobierno Mexicano por la cuestión de la reubicación, pero la "manera en que pretendían hacerlo era injustificable (107)." En algunos de sus frecuentes comunicados ha declarado que el ACNUR ha "perdido parte de su capacidad crítica de protección y defensa (108)!" Así mismo, en torno de estos comunicados, reiteró el compromiso de su diócesis con México, su reconocimiento a su política exterior y al Grupo Contadora, reconociendo el legítimo derecho de México a asegurar la estabilidad de sus fronteras y a encontrar soluciones adecuadas a los problemas de Seguridad Nacional, a esto agregó: "...no limita la actitud que la Iglesia ha asumido de colaboración crítica, apoyando lo que vaya en beneficio y denunciando las arbitrariedades y presiones (109)."

106 "Demandan los Obispos Mantener Abierta la Frontera Sur"; op. cit., p. 4.

107 "Voluntaria la Reubicación de los Refugiados: Samuel Ruíz"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 6 de mayo de 1985, p. 11.

108 JUAN BALBOA: "Se Agrava la Situación de los Refugiados Guatemaltecos"; en diario La Jornada; México, D.F., 7 de marzo de 1985, p.6.

109 Ibid.

Respecto a la reubicación, la Iglesia, representada por los Obispos de la Región Pastoral Pacífico Sur, emitieron el miércoles 23 de mayo de 1984 su Documento número 2 "Sobre la Situación de los Refugiados", sobre la base que "Cristo mismo fue un refugiado". El Documento de 17 páginas, dividido en 62 puntos, dice en el capítulo de los Hechos:

Aunque es muy amplia la ayuda que nuestra Iglesia ha procurado canalizar a los refugiados, siempre hemos evitado toda duplicidad, completando discrecionalmente la labor de COMAR. Hemos expresado al Gobierno Federal toda la inquietud de manera amistosa y le hemos comunicado con fundamento, eventuales aspectos negativos o deficiencias en el trato y atención a los refugiados, pretendiéndolo ayudar en forma desinteresada a tomar decisiones sabias y prudentes... Retenemos nuestra voluntad permanente de colaboración y cooperación (Punto 33).

Tenemos que denunciar a la Nación y al mundo enteras las violaciones de nuestro territorio nacional o de nuestro espacio aéreo que el Ejército, la aviación y las patrullas civiles de Guatemala realizan... y que han ocasionado advertencias prudentes y protestas formales de nuestro Gobierno ante las autoridades de Guatemala (Punto 36).

Sería injusto, inadecuado e inoportuno, culpar a los refugiados de estas prácticas provocativas. Con ello únicamente se desviaría la atención de la verdadera causa de nuestras dificultades (Punto 37) (110).

En el capítulo "Peticiones al Gobierno Mexicano", los Obispos solicitan que se mantengan abiertas las fronteras a los perseguidos políticos; que se den instrucciones a los agentes migratorios y autoridades nacionales en la frontera para que no se niegue protección a estos refugiados, ni impidan su ingreso al territorio nacional; que se reafirme en foros nacionales e internacionales el "origen político" de las continuas corrientes migratorias de Centroamérica a México; que se respeten los valores étnicos y culturales, así como los lazos ecológicos y humanos que los unen con el ambiente y las poblaciones de Chiapas (11)

110 "Los Guatemaltecos se Niegan Ir a Campeche y Quintana Roo"; en Revista Proceso; México, D.F., 28 de mayo de 1984, pp. 25-27.

111 Ibid.

...cualquier medida que instancias nacionales o internacionales tomen respecto a los refugiados, sean primeramente dialogadas y discutidas con ellos, repretando absolutamente los acuerdos a que conjuntamente se llegue, evitando cualquier tipo de presión o manipulación.

...no veremos con buenos ojos cualquier cosa que se pretenda imponerles en forma violenta... nos parece inoportuna e inconveniente la medida de reubicarlos hasta los estados de Campeche y Quintana Roo (112).

Afirmaron también que en Chiapas existen predios disponibles para que sean reubicados y declara que están dispuestos a colaborar con las autoridades locales en la compra de dichos predios, así como en el traslado y mejoramiento de los nuevos asentamientos (113).

Por último, cabe destacar el cónclave de Obispos en Tegucigalpa, Honduras, a que citó el Arzobispo de El Salvador, Arturo Rivera y Damas en febrero de 1985. Aquí se analizó la situación de los asilados políticos y en ella, Rivera y Damas dio la definición de lo que ellos consideraban como asilado político:

No solo el que sale de su país por razones políticas o de guerra es un afectado, sino que también se expatria quien sufre por cuestiones económicas. Igual se considera que sucede con las personas que huyen de sus países porque sus vidas, seguridades o libertades han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hubiesen perturbado gravemente el orden público.- El problema de los Refugiados es de carácter endémico. Ante esa situación, estamos convencidos de que la Iglesia puede dar una respuesta al problema (114).

- 112 "Los Guatemaltecos se Niegan Ir a Campeche y Quintana Roo"; op. cit., pp.25-27.
- 113 ABRAHAM GARCIA IBARRA: "Columna Repertorio Político"; en diario El Día; México, D.F., 29 de mayo de 1984, p. 6.
- 114 SALVADOR MINJARES; "Reunión de Obispos en Tegucigalpa, Honduras"; en diario La Prensa, columna Picapedra; México, D.F., 21 de mayo de 1985. (fotostática).

En esta reunión participaron conocidas personalidades religio de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Ecuador.

Por lo anterior, podemos comprobar que la Iglesia está inter-
veniendo en el problema de los refugiados activa y directamente -
tanto a través de declaraciones y manifiestos, como por medio de
acciones que inciden directamente sobre los centroamericanos. Lo-
importante de esto es analizar hasta que punto esta intervención
puede o no incidir en la política gubernamental. Primeramente hay
que citar el artículo 130 Constitucional que dice:

... los ministros de los cultos nunca podrán en reu-
nión pública ni privada, constituída en junta, ni en
actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crí-
tica de las leyes fundamentales del país, de las au-
toridades en particular, o en general del gobierno;-
no tendrán voto activo ni pasivo, ni derechos para -
asociarse con fines políticos.,,

Como se puede observar, las declaraciones anteriores violan -
muy claramente este precepto, pues el clero, al señalar que el --
problema de los refugiados recae dentro de su competencia y que
es su obligación moral y espiritual ayudar a estos grupos, está -
en varias ocasiones criticando la política gubernamental y propo-
niendo distintos lineamientos que se deberían seguir. Tomemos el
caso de los Estados Unidos donde bajo el rubro de "Movimiento de
los Santuarios" varias órdenes religiosas han emprendido una cam-
paña de desobediencia civil, al violar las leyes migratorias de
Estados Unidos y recibir en sus instalaciones a refugiados cen-
troamericanos que su gobierno se ha negado a recibir. En virtud-
de la influencia que tiene entre sus seguidores, esta campaña ha
sido acogida por varios ciudadanos norteamericanos que han abier-
to las puertas de sus hogares a refugiados centroamericanos (115).

115 PAUL TAYLOR: "Sanctuary Activists Aid Latin American Refugees"
en diario The Washington Post; Washington, D.C., 16 de febre-
ro de 1985. (Fotostática).

La Iglesia Católica Mexicana cuenta con una gran área de influencia en nuestro país. En el Sur ya se han formado comités de solidaridad cristiana con los guatemaltecos y a través de sus comunicados está influyendo en el pensamiento de sus seguidores. A nivel Internacional la Iglesia cuenta con gran prestigio además de distinguirse en virtud de su carácter puramente humanitario, por lo que sería difícil impedir que interviniera. Si se contara con una legislación sobre la materia, sería mas clara la definición de competencias y se conocerían los lineamientos del Gobierno mexicano en torno a los refugiados.

2. LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS FUERA DE LA PROTECCION DE COMAR Y ACNUR.

Los 1,500 Km. de frontera sur de México, lo unen con Belice y Guatemala. A raíz de la incorporación voluntaria del Soconusco a México en 1853, la frontera se extendió hasta el río Tilapa y fue hasta el Tratado de Límites y Aguas firmado por D. Porfirio Díaz en 1889 que se hace un canje de una región de la costa, que fracciona al Soconusco, por un pedazo de sierra; desde entonces nos limita el Suchiate. El río Suchiate no es ni grande ni hondo por lo que la filtración de centroamericanos a México es fácil y no existe ningún medio para controlarlo. Es en esta región donde existe el mayor número de centroamericanos, principalmente guatemaltecos, ilegales y que no gozan de la protección de COMAR ni de ACNUR (116).

El hecho de que hace apenas algunos años se iniciara la comunicación por tierra con la región central de la República Mexicana, ha motivado que gran parte de su abastecimiento alimenticio y de sus necesidades de mano de obra, sigan dependiendo en gran parte de Guatemala. Existe una estrecha relación de trabajo con -

116 ARTURO MARTINEZ NANTERAS: "El Soconusco: El Chamizal del Sur -reste"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 16 de octubre de 1984, p. 8.

nuestros vecinos que gira en torno al café. Millares de campesinos guatemaltecos entran cada año para trabajar durante la temporada de cosechas, se calcula que entre jornaleros temporales y refugiados sin asentamiento ni control, existen alrededor de 75,000 guatemaltecos (117).

Las condiciones en las que viven son inhumanas. Muchos de ellos son enganchados por traficantes de mano de obra y conducidos a estas fincas donde a base de endeudamientos forzosos, se ven obligados a trabajar hasta poder obtener un poco de dinero que los permita regresar a su lugar de origen.

La Comisión de Asuntos Fronterizos del Sur de la República ha denunciado esto en numerosas ocasiones, al respecto dice:

El enganchador recibe, por trasladar y mantener un peón proveniente de Los Altos de Chiapas, unos 450 pesos puesto en las fincas del Soconusco, en tanto que por uno guatemalteco obtiene entre 50 y 80 pesos.

Algunas veces el enganchador se encuentra "oficializado" ante el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de los Altos de Chiapas, lo que significa que debe registrar a los jornaleros enganchados y cubrir el pago de cierta cantidad (12 pesos por jornalero en la actualidad) por concepto de "cuota sindical" y aportación al municipio de donde son originarios los trabajadores.

La proporción de extranjeros en las poblaciones visitadas normalmente excede el 50 por ciento. Existe la posibilidad de sustituir a un trabajador mexicano por un extranjero, que dada su condición de ilegal no está en condiciones de reclamar los derechos que nuestra Constitución y nuestras Leyes establecen.

Aparentemente no existen medidas efectivas para ejercer un adecuado control sobre esta situación, de manera tal que la relativamente abundante disponibilidad de esa mano de obra, constituye un factor determinante del ingreso y las demás condiciones en que se desenvuelve la actividad de los jornaleros agrícolas mexicanos (118).

Estos trabajadores viven hacinados en unas construcciones conocidas con el nombre de "galleras", que son jacalones de aproximadamente 30 metros de largo por 8 de ancho en cuyo interior hay tablones alineados a todo lo largo y en tres niveles, con un estrecho pasillo al centro; aquí duermen cerca de 200 personas y en la temporada de cosechas se incrementa hasta 300 más. La jornada de trabajo comienza a las 5 a.m. tanto para hombres como para las mujeres y niños; la comida consiste en frijoles, café y tortillas y solo reciben dos alimentos por día. El aislamiento en que se encuentran la mayoría de las fincas, hace posible su explotación (119)

Una de las acciones que se ha tomado es la visita de las fincas para comprobar las condiciones en que viven los jornaleros. Sin embargo, su aislamiento hará imposible verificar constantemente si las condiciones han mejorado o no. Es muy importante tomar medidas más duras contra los dueños de las fincas que incurren en estas violaciones. El respeto a los derechos humanos debe ser el factor principal que guíe al gobierno en su búsqueda de soluciones a la problemática situación que vive esta zona.

-
- 119 "Cien Mil Trabajadores Guatemaltecos Son Explotados en Chiapas: Ramírez López"; en diario Excelsior; México, D.F., 11 de enero de 1984, p. 11.
- ROGELIO HERNANDEZ LOPEZ: "Hay en el Soconusco 75,000 Guatemaltecos Legales e Ilegales"; en diario Excelsior; México, D.F., 6 de marzo de 1984, p. 14.
- ROBERTO ROCK L.: "Sin Control, la Región Chiapaneca Colindante con Guatemala; Hay Burocratismo y Corrupción"; en diario El Universal; México, D.F., 19 de febrero de 1985, p. 8.
- ROBERTO ROCK L.: "Explotados y Mal Comidos, 65,000 Jornaleros Guatemaltecos Trabajan en Chiapas"; en diario El Universal; México, D.F., 21 de febrero de 1985, p. 1.
- ROSA ROJAS: "Frontera Sur: Explotación y Ecocidio"; en diario Jornada; México, D.F., 12 de febrero de 1985, p. 32.
- JORGE GALAN: "Vigila Gobernación la Frontera Sur ante la Afluencia de Indocumentados"; en diario Excelsior; México, D.F., 25 de julio de 1985, p. 6.
- JOSE LUIS MEJIAS: "CHIAPAS"; en diario Excelsior, columna Los Intocables; México, D.F., 10 de octubre de 1984, p. 1.
- ARTURO MARTINEZ NATERAS: "El Soconusco"; en diario Uno mas Uno; México, D.F., 12 de abril de 1984, p. 20.

3. POLITICAS QUE SE DEBEN TOMAR EN CUENTA PARA LA CREACION DE LA FIGURA JURIDICA DE REFUGIADO.

Política Demográfica.

La continua filtración de centroamericanos legales o ilegales, provoca la desestabilización de las zonas fronterizas así como la de aquellos lugares donde se ubican. Actualmente uno de los problemas mas grandes de México es su sobrenoblación y la llegada de centroamericanos viene a agravar la situación. Existen varios miles de ellos establecidos en zonas aledañas al Distrito Federal, que son considerados como sub-empleados. La llegada masiva de centroamericanos, especialmente guatemaltecos, provoca un aumento en la oferta del trabajo abaratandolo; así mismo afecta directamente al ecosistema, a los centros poblacionales y al nivel de vida de los mexicanos del área donde se asientan. Es por esto que se debe contar con mecanismos efectivos que permitan únicamente el paso a las personas que realmente temen por su vida. Además, se deben realizar programas y proyectos tendientes a regular y controlar los desequilibrios que produce la llegada masiva de refugiados.

Política de Protección a los Derechos Humanos.

Para poner en vigor nuestra larga trayectoria en materia de -- Derecho de Asilo y Protección a los Derechos Humanos, hay que contar con los instrumentos jurídicos necesarios que permitan salvaguardarlos. Para tal motivo es de vital importancia contar con una legislación que regule este fenómeno. Aunada a esta necesidad, se encuentra la falta de mecanismos adecuados que permitan establecer -- con exactitud si la persona es o no refugiada. Entre los mecanismos de apoyo necesarios, sería útil contar con la cooperación de -- los Grupos Guatemaltecos dedicados a la protección de los Derechos Humanos en su país, ya que ellos conocen muy bien la situación de Guatemala y por consiguiente, podrían aportar datos valiosos para determinar si una persona es o no refugiado.

Política de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional tiene como uno de sus objetivos preservar la integridad del territorio y por lo tanto el control sobre éste. La falta de control en las fronteras es signo de vulnerabilidad y atenta en contra del interés y seguridad del país. A través del fortalecimiento de la Frontera Sur y de la creación de mecanismos jurídicos adecuados que permitan controlar el grave problema de los refugiados y el de los trabajadores temporales, nuestra política de Seguridad Nacional se verá robustecida y se fortalecerá así nuestra integridad territorial.

Política con Relación a Guatemala.

No hay duda que nuestras relaciones con Guatemala han mejorado a lo largo de este año. Sería conveniente volver a establecer pláticas con el gobierno en relación a la repatriación voluntaria de los refugiados a largo plazo. Actualmente, se ha comprobado que no existen las condiciones para la repatriación, ni la voluntad de los refugiados de regresar a su país. El virtual restablecimiento de la protección a los derechos humanos haría factible una posible repatriación. De gran importancia serán las elecciones -- programadas para noviembre, que aunque no hay que ser demasiado optimistas, por lo menos significan un avance hacia la democracia y seguramente conllevarán grandes cambios sociales en el país. -

Política con Relación a Estados Unidos.

El Proyecto de Ley Simpson Mazzoli, que ciertamente será aprobado en un futuro cercano, cerrará la frontera norte a muchos de nuestros conciudadanos que trabajan temporalmente en ese país; -- por lo que se verán obligados a buscar empleo aquí. Ante esta situación, México debe recuperar el control de su Frontera Sur para impedir la entrada de centroamericanos que quieran venir a trabajar al país o cruzar a Estados Unidos para mejorar su situación económica. Existe otro punto muy delicado e importante que tocar-

en relación a nuestro vecino del Norte.

En el Coloquio del "Reto Jurídico del Derecho al Asilo" celebrado en el Colegio de México el 25 y 26 de junio de 1985, el investigador Sergio Aguayo dio a conocer las tres políticas estado-unidenses en torno a los centroamericanos:

- Frente a los centroamericanos en Estados Unidos, el Gobierno no quiere que permanezcan ahí por lo que los deniegan la solicitud de asilo.

- Buscan fortalecer la tradición de asilo Latinoamericano para fomentar que los centroamericanos se queden en Latinoamérica y lograr así que permanezcan fuera de su país.

- Buscan convertir a un flujo de refugiados en instrumentos políticos para convertirlos en comunidades combatientes, lo que serían los contras (120).

Para poder analizar el impacto de esta política, es conveniente citar el Proyecto que tendrá repercusiones en nuestro país. Es el Immigration and Naturalization Service (INS) el creador de este proyecto que lleva el nombre de: Aliens and Nationality: Asylum Procedures (Extranjeros y Nacionalidad: Procedimientos de Asilo) y que tiende a modificar los procedimientos que se usan para la concesión de asilo y para la deportación, de acuerdo con el Acta de Refugiados de 1980. Las partes que nos interesan son:

En lo que concierne al poder discrecional de la autoridad competente, se citan algunos criterios que pueden ser adversos para el otorgamiento del asilo, de ellos sobresalen dos:

- Evidencia de que el extranjero ha dejado de huir de la persecución de que es objeto y ha encontrado protección en un país que es signatario del Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas o

120 Notas tomadas de la intervención del investigador Sergio Aguayo, durante el Coloquio del Reto Jurídico del Derecho al Asilo.

que provee protección semejante.

- Evidencia de que existe una oportunidad para que sea reubicado por un tercer país, donde la persona no sea objeto de persecución.

En la parte referente a la denegación del asilo, el texto establece que el extranjero que halla sido "reubicado firmemente" (firmly resettled), en un país, se le denegará el asilo en Estados Unidos. Por "reubicado firmemente" se entiende lo siguiente:

Si se le ha ofrecido calidad de residente, ciudadanía o alguna forma de reubicación por otro país distinto de los Estados Unidos y ha viajado o entrado en este país como consecuencia de su fuga de la persecución en su país de origen.

Cualquier persona que aplique para que se le conceda asilo y que diga no haber estado reubicada en firme en otro país, debe demostrar que las condiciones de su estancia en ese país fueron restringidas por la autoridad local y que se les denegó permanecer en ese país.

Cualquier persona que ha sido reubicado en firme en otro país, no resulta eligible para que se le de la modalidad de refugiado en Estados Unidos (121).

Este proyecto está siendo considerado a nivel público y ha provocado varias inconformidades por parte de diferentes sectores que opinaban que va en contra del Acta de Refugiados de 1980. El Comité de Abogados Pro-Derechos Humanos en un reporte realizado en 1985, considera que este proyecto es inconsistente con el Acta de Refugiados de 1980 en tres grandes áreas; la que nos interesa es la que se refiere al ejercicio del poder discrecional en los aspectos anteriormente citados, que resultan adversos para que se otorgue el asilo. El Comité dice que en virtud de esto, las autoridades inmigrantes pueden rechazar la in-

121 Immigration and Naturalization Service, 8 CFR Parts 208, 236, 242, 243, Aliens and Nationality: Asylum Procedures. (fotostática)

migración de centroamericanos, basandose en que México da la suficiente protección a los refugiados centroamericanos, a pesar que en muchos casos los individuos que soliciten el asilo presenten pruebas suficientes que demuestren que tienen un temor fundado de que sus vidas corren peligro (122).

Por lo que se refiere a la nueva definición de "reubicación firme", El Comité opina que no resuelve el problema real del refugio, ya que no es una parte esencial del concepto de refugio, como lo sería el principio de "no devolución", ya que lo verdaderamente importante en este caso es comprobar si algún país está ofreciendo asilo en el momento en que se solicita.

Es de suma importancia realizar un seguimiento de este Proyecto para poder determinar los alcances del mismo. A pesar de que aún no ha sido aprobado, muchos de sus enunciados son puestos en práctica ya que forman parte de la política del INS. Sería conveniente llevar a cabo pláticas y reuniones de consulta con los funcionarios del INS responsables del Proyecto para poder determinar si consideran que las facilidades dadas a algunos de los refugiados centroamericanos en México, son vistas como una "reubicación firme" o como un factor adverso para la concesión de asilo en Estados Unidos.

122 Cfr. A. HELTON y R. BRAUER: Report on Selected Problems in the Asylum Regulations Now Being Considered for Issuance for Public Comment by the INS; Lawyers Committee for Human Rights, July - 1985.

VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones sobresalientes son las siguientes:

1. La importancia del ACNUR así como la de sus instrumentos jurídicos es incuestionable. De gran valor es la legislación con que cuenta sobre los derechos y obligaciones de los refugiados que en la actualidad es la mas completa sobre este tema.

2. México ha reconocido la importancia de esta organización. Hay que resaltar la participación activa y congruente de nuestro país en la ONU, donde ocupamos el primer lugar relativo al país que mas ha votado de acuerdo al espíritu y principios de esta organización; así como la importancia que conferimos a los foros multilaterales. De acuerdo a nuestros principios en materia de Derecho Internacional, México busca cooperar con el organismo de Naciones Unidas para Refugiados y para esto ha celebrado varios convenios de cooperación con el ACNUR para que conjuntamente puedan obtener resultados satisfactorios.

3. Si bien, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se contraponen y violan algunas de nuestras leyes, este no es el motivo por el que México no los ha ratificado. Esto se debe a que prefiere tener un control directo y total sobre un problema que incide directamente en su integridad territorial y por lo tanto, en su soberanía.

4. A pesar de la respuesta ambivalente que se dio en un principio, México ha cumplido en gran medida con la ardua tarea que representa otorgar asilo a miles de refugiados. El propio ACNUR ha reconocido esta labor, que en ocasiones va mas allá de las obligaciones contenidas en su Convención y Protocolo.

5. A pesar de que la Declaración de los Derechos Humanos considera al asilo como un derecho, en la práctica no se ha podido consade

grar. Actualmente, el asilo es considerado como una institución: el ejercicio de la soberanía territorial de un Estado que tiene la facultad de otorgarlo.

6. Si bien México ha ratificado varias convenciones regionales que se refieren al Derecho de Asilo, ninguna de ellas lo contempla con toda su magnitud, ya que al referirse al asilo, se refieren únicamente a una modalidad restringida del refugio.

7. La falta de una figura jurídica adecuada coarta la valiosa tradición mexicana de otorgar asilo. Es indispensable contar con los mecanismos jurídicos adecuados que nos permitan controlar esta situación, tanto como un medio para preservar nuestra integridad y seguridad nacional, como para salvaguardar los derechos inalienables de estas personas. Se debe contar con mecanismos flexibles que permitan a quien teme por su vida demostrarlo y recibir refugio. La definición deberá basarse en la propuesta por el Congreso de Cartagena.

8. México, a través del Grupo Contadora busca soluciones pacíficas a la crisis centroamericana, sin embargo aún no ha habido resultados concretos y la agudización de los conflictos podría provocar el desplazamiento masivo de miles de refugiados hacia México. El fenómeno, lejos de vislumbrar una mejoría, puede agravarse y es por esto que es de vital importancia contar con una legislación que pueda hacer frente a un posible agravamiento.

9. Asimismo, debemos entablar pláticas con el Gobierno de Estados Unidos para delimitar responsabilidades y políticas a seguir en el caso de que existan refugiados que se internen en México con la finalidad de llegar a Estados Unidos. También será conveniente entablar pláticas con otros países que estén dispuestos a recibir refugiados. En la actualidad Canadá es el país que mejor ha respondido.

Una vez analizadas las conclusiones anteriores, queda en claro la importancia que presenta el contar con una legislación adecuada para hacer frente a este complejo fenómeno. Las perspectivas para una mejoría en un futuro cercano son inciertas. Si bien, las elecciones del 3 de noviembre en Guatemala, mediante las cuales el pueblo elegirá un gobierno civil, representan un avance en el camino hacia la democracia, no hay que mostrarnos muy optimistas.

Hay que tener en cuenta que la situación en que se encuentra Guatemala es precaria y que el país atraviesa por una seria crisis económica, a la vez que social y moral. El ejemplo de El Salvador es importante, a pesar de que las elecciones tuvieron lugar hace un año, el país aun sufre las duras consecuencias del terrorismo y de la lucha de la oposición. El panorama en el resto de Centroamérica es sombrío y no se han podido implementar las medidas necesarias para la pacificación de la región.

De esto resulta, que la repatriación voluntaria, que es vista por México como la solución ideal, no podrá ser aplicada y por lo tanto, México deberá contar con los mecanismos jurídicos, económicos y políticos necesarios para enfrentar un problema que de no ser controlado eficazmente podría causar serios daños y constituir una amenaza a la soberanía e integridad territorial.

VII. BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA:

Acuerdo por el que se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; Diario Oficial, México, martes 22 de julio de 1980.

Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica; - Documento Preliminar.

Acta de Cartagena sobre Refugiados; Colombia, noviembre de 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría - de Gobernación, 1985.

Convención sobre Asilo Político; Montevideo, 1933

Convención sobre el Asilo Diplomático; Caracas, 1954.

Convención sobre el Asilo; La Habana, 1928.

Convención sobre el Asilo Territorial; Caracas, 1954.

Convención sobre la Condición de Extranjeros; La Habana, 1928.

Convención sobre Extradición, Montevideo, 1933.

Convención sobre Derechos Humanos; San José, Costa Rica 1969.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 1970.

Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre; Resoluciones XXX y XXIX de la Novena Conferencia Interamericana, 1948.

Decreto de Promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Diario Oficial, miércoles 6 de abril 1983.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado; Ginebra, Suiza, 1970.

Ley General de Población; 9a ed., Porrúa, México, 1983.

Ley de Nacionalidad y Naturalización; 9a ed., Porrúa, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-88; Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución en 1984; Poder -- Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, 1984.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 1970.

Plan Chiapas; Talleres Gráficos de la Nación, 1984.

Reglamento de la Ley General de Población; 9a ed., Porrúa, 1983.

Selected Problems in the Asylum Regulations: Immigration and Naturalization Service; Aliens and Nationality: Asylum Procedures.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS:

CIDE: Carta de Política Exterior Mexicana; Departamento de Política Internacional, México, Año III, núm.2, marzo-abril de 1983.

Contextos; Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 15 de marzo de 1985.

Cuadernos de Política Exterior Mexicana; CIDE, México, Año I, 1984.

El Día; México, D.F.; todos los artículos relacionados con la presente tesis desde septiembre de 1983 hasta junio de 1985.

Divulgación; P.R.I., México, Primera época, vol. I No 7, febrero -- 1985,

Economía Informa; Facultad de Economía de la UNAM, no 20, septiembre de 1984.

Excelsior; México, D.F., todos los artículos relacionados con la presente tesis desde septiembre de 1983 hasta junio de 1985.

Informe Mensual sobre las Violaciones de los Derechos Humanos en Guatemala; Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, México, D.F., mayo-septiembre de 1984.

Informe Relaciones México-Estados Unidos; Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, A.C., México, vol.1 No.3, julio-diciembre de 1982.

Línea, Teoría y Práctica de la Revolución Mexicana; México, No. 2 - de septiembre-octubre 1981 y No. 22 de enero-febrero 1985.

Problemes Politiques et Sociaux; La Documentation Francaise, Nancy, Francia, no. 455, 14 de enero de 1983.

Refugiós; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Ginebra, Suiza, septiembre-diciembre de 1982.

Uno mas Uno; México, D.F., todos los artículos relacionados con la presente tesis desde septiembre 1983 hasta junio de 1985.

El Universal; México, D.F., todos los artículos relacionados con la presente tesis desde septiembre de 1983 hasta junio de 1985.

The Wall Street Journal; New York, Estados Unidos, 4 de marzo y 24 de enero de 1985.

The Washington Post; Washington, D.C., Estados Unidos, 25 de noviembre de 1984 y 20-22 febrero de 1985.

OBRAS CONSULTADAS:

- ACNUR: A Mandato to Protect and Assist Refugees; 20 Years of Service in the Cause of Refugees 1951-71; Editions Rencontre, Geneve, Suiza, 1971 (135 páginas).
- ACNUR; Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza, 1982 (12 páginas).
- Acuerdo entre el Subsecretario de Gobernación, Rodolfo González Guevara y el Director Asistente de la Sede de ACNUR, Maxime Zollner, México, 2 de marzo de 1981.
- AGUAYO, SERGIO: El Exodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto; mimeo de las Conclusiones, México, 1985.
- AMNISTIA INTERNACIONAL: Los Derechos Humanos en Guatemala; LIL, S.A. San José, Costa Rica, 1983 (139 páginas).
- Análisis de la Política Exterior; LII Legislatura, Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, octubre de 1984 (50 páginas).
- Anuario Jurídico Interamericano 1982; Organización de Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Washington D.C., Estados Unidos, 1983.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS: Derecho Internacional Privado; 7a ed., Porrúa, México, 1984 (816 páginas).
- Coloquio "Reto Jurídico del Derecho al Asilo"; Colegio de México, 25-26 de junio de 1985; Asistencia personal; mención especial a las ponencias del Embajador Oscar González; Leonardo Franco; Sergio Aguayo; Embajador Antonio Carrillo Flores y Senador Gonzalo Martínez Corbalá.
- Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor; LII Legislatura, Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, 30 de noviembre de 1983.
- Conclusiones y Recomendaciones de El Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina; México 11-15 de mayo de 1981.
- Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá; Problemas Jurídicos y Humanitarios; Cartagena, Colombia, 1984.
- CUADRA, HECTOR: La Proyección Internacional de los Derechos Humanos; la ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de México, 1983 (146 páginas).
- Discurso del Senador Miguel González Avelar en la Presentación del -

"Plan Chiapas": LII Legislatura, Coordinación de Información y - Relaciones Públicas del Senado de la República, 12 de mayo de -- 1983.

Documento de Información General; Oficina del ACNUR; Ginebra, Suiza, enero de 1982 (18 páginas).

EMMERICH, GUSTAVO: La Crisis Política en Guatemala: 1a ed., Universidad Autónoma del Estado de México, 1983 (146 páginas).

Entrevista con el Lic. Eduardo Arboleda, Oficial de Protección del - ACNUR en México; mayo de 1985.

FUNDACION FORD: Refugees and Migrants: Problems and Program Responses; Fundación Ford, working papers, New York, Estados Unidos, - 1983 (65 páginas).

GARCIA ROBLES, ALFONSO: Terminología Usual en las Relaciones Internacionales; 1a ed., Colección del Archivo Histórico, México, 1976 - (87 páginas).

GOSELIN, GERARD: Le Changement Social et les Institutions du Développement dans une Population Réfugiée; Instituto de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social, Ginebra, Suiza, 1970- (112 páginas).

Informe sobre la Situación de los Refugiados Guatemaltecos; COMAR, - julio 27 de 1984 (70 páginas).

Informe de las Comisiones de Asuntos Fronterizos; LII Legislatura, - Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de - la República, 26 de marzo de 1983.

2o Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado; - Talleres Gráficos de la Presidencia de la República, 1984.

4o. Informe de Gobierno del Lic. Pedro Joaquín Coldwell; Quintana -- Roo, 1985.

Intervención del Embajador Oscar González en el Debate General del - XXXV Período de Sesiones del Comité Ejecutivo del ACNUR; Ginebra, Suiza, octubre 1984.

KEBLEY, CHARLES: Global Refugee Policy; 1a ed., The Population Council, Inc., New York, Estados Unidos, 1981 (65 páginas).

Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado; Ginebra, Suiza, septiembre de 1979 (100 páginas).

MURPHY, H.B.M.: Flight and Resettlement; UNESCO, París, Francia, 1978, (231 páginas).

Naciones Unidas en México; Imprenta Técnica S.A., 1984 (136 páginas).

NEWLAND, KATHLEEN: Refugoes: The New International Politics of Displacement; World Watch Institute, Washington D.C., Estados Unidos, 1984 (45 páginas).

Pronunciamientos de Campaña del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; Documentos de Política Exterior; PRI, México, 1982 (160 páginas).

SEARA VAZQUEZ, MODESTO: Derecho Internacional Público; 8a ed., Porrúa, México, 1982 (660 páginas).

Seminario Europeo sobre los Aspectos Sociales y Económicos de la Integración de los Refugiados, Situgna, Suecia, 27 de abril - 7 de mayo de 1960 (136 páginas).

Seminario sobre la Integración Productiva de los Refugiados Guatemaltecos en el Sureste de México; ACNUR-COMAR, Quintana Roo, - abril de 1985.

SORENSEN, MAX: Manual de Derecho Internacional Público (trad. del inglés por la Dotación Carnegie para la Paz Internacional); 1a ed., del Fondo de Cultura Económica, México, 1973 (819 páginas).

VAZQUEZ GARIBAY, ARMANDO: Derechos Humanos y Refugiados Centroamericanos en México; Centro de Estudios Humanísticos. A.C., México, 1984 (38 páginas).

WILLCOX, J.B.: World Peace and the United Nations; 1a ed., Dobbs - Ferry, New York, Estados Unidos, 1966 (112 páginas).

A N E X O S

DOCUMENTOS PERSONALES PRESENTADOS:
CSDULA DE VEJINDAD N°. 10,050

FM-6

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARIA DE GOBERNACION

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS MIGRATORIOS

PROHIBIDO EL 30 DE JUNIO AL
30 DE SEPTIEMBRE DE 1985.

OBSERVACIONES:

CAJEAJO POR LA F.M. 8 N°. 0143508°
EXPEDIDO POR PEDERNAL,
CAMPAJENTO LA GLORIA (GRUPO DOS)



CARNET MIGRATORIO PARA EXTRANJEROS
GUATEMALTECOS RESIDENTES EN LA FRANJA
FRONTERIZA SUR.

NO INMIGRANTE-VISITANTE LOCAL
(ART. 42 FRACC. VIII, LEY GENERAL DE POBLACION)

autoriza al titular del presente documento de
nacionalidad GUATEMALTECA para
permanecer en el país hasta una distancia de 50 kms;
dentro de la Franja de Frontera Sur; por una
periodicidad de TRES DIAS (Artículo 42 Fracc. VIII,
Ley General de Población), sin mas requisitos que
la presentación de este documento.

Se advierte al titular del documento, que al encon-
trarse violando los requisitos de distancia y tiempo
establecidos, le será revocada esta autorización.



SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
VICENTE GRO. CHIS. 21 de JULIO de 1985

EL CAJEAJO DE LA DIRECCION DE SERVICIOS
MIGRATORIOS.

NOMBRE DEL TITULAR: GONZALO GONZALEZ CRUCERAN.

Nota: Este carnet se expide gratuitamente.

No. 0077117

MEDIA FILIACION

APELLIDO PATERNO

APELLIDO MATERNO

NOMBRE(S)



Nacionalidad

Edad Sexo

Color Ojos

Pelo Estatura

Señas Particulares

Ocupación

Estado Civil

Fecha de Nacimiento

Lugar de Nacimiento

Domicilio

Nombre del Padre o Tutor

[Handwritten signature]
Firma del Titular, Padre o Tutor.

SE AUTORIZA PERMANENCIA EN EL PAIS,
AL TITULAR DE ESTE DOCUMENTO, CON
FUNDAMENTO EN LA FRACCION III (TER-
CERA) DEL ARTICULO 42 DE LA LEY GE-
NERAL DE POBLACION EN CALIDAD DE NO
INMIGRANTE POR DOCE MESES, PARA EL
EXCLUSIVO OBJETO DE QUE DESARROLLE
ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y COMERCIA
LICE SUS PRODUCTOS EN LA ZONA DE
OTTON P. BLANCO DEL ESTADO DE QUINTA
NA MO., LA TEMPORALIDAD AUTORIZADA
VENCE EL DE DE 19
SE HACE LA OBSERVACION DE QUE NO PO-
DRA CAMBIAR DE DOMICILIO SIN PREVIA
AUTORIZACION DE ESTA SECRETARIA.
ESTE DOCUMENTO SE EXPIDE COMO NO VA-
LIDADO.

ACCIONES PARA LA FRONTERA SUR



- CARRETERA EN CONSTRUCCION
- RECONSTRUCCION DE CAMINOS
- CONSTRUCCION DE AULAS
- UNIDADES MEDICAS RURALES
- () MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA
- SISTEMA DE AGUA POTABLE
- REHABILITACION AL SISTEMA DE AGUA POTABLE
- () ALMACEN DE ASABTO
- TIENDAS CAMPESINAS

EN ESTA REGION SE ASESORAN BARRIOS
 ALTA VULNERABILIDAD PARA LA SEMBRADA DE
 TRONQUE DE PLANTAS