

## LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MÉXICO

Yolanda FRÍAS S.

El llamado derecho de los refugiados se ha venido conformando por principios y por normas que tienen sus raíces en concepciones de carácter humanitario que descansan tanto en la buena fe de los Estados como en documentos jurídicos internacionales.

En un primer momento la situación se limitó a grupos o minorías cuyas circunstancias raciales o geográficas les obligó a trasladarse de sus lugares de origen. Posteriormente, el problema fue tornándose más complejo al extender su ámbito espacial y personal y aumentar las causas que originaban los desplazamientos.

Después de la Segunda Guerra Mundial se pensó, dentro del sistema de las Naciones Unidas, en una protección institucionalizada que tuviese un marcado enfoque universalista.

El resultado de esta idea fue la Resolución 428 de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950, por la que se creó la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. Seis meses después, el 28 de julio de 1951, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual entró en vigor el 22 de abril de 1954.

Esta Convención constituye la más completa codificación en torno a la protección de los refugiados intentada hasta ahora en el marco internacional.

El documento se compone de 46 artículos en los que se contemplan diferentes aspectos derivados de la situación de refugiado en que se coloca un individuo cuando se interna en el territorio de un país diferente al suyo, debido al temor fundado de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

De especial importancia son aquellas disposiciones de la Convención que reconocen para el refugiado ciertos derechos y beneficios, como el de recibir el trato más favorable posible respecto a la adquisi-

sición de bienes muebles e inmuebles; el de propiedad artística o industrial; el de asociación; el de acceso a los tribunales internos; el derecho a realizar actividades lucrativas; el derecho a su propio bienestar en materia de vivienda, educación y asistencia pública, especialmente para aquellos refugiados que se encuentran legalmente en el territorio del Estado receptor.

De igual importancia son los derechos relativos a documentos de viaje; a la obtención de la residencia legal en el país de refugio y a su naturalización; a la libertad de circulación; a la igualdad de gravámenes en relación con los nacionales del Estado receptor; el relativo a la transferencia de haberes y el de prohibición de expulsión y de devolución.

El documento contiene también disposiciones transitorias y de ejecución, previendo, además, en la parte relativa a las cláusulas finales, la existencia de una acción dada a los Estados para acudir a la Corte Internacional de Justicia cuando exista controversia sobre la interpretación o aplicación de la Convención. Se establece lo relacionado con la firma, ratificación y adhesión, así como su forma de entrar en vigor. Asimismo han quedado consagradas en el instrumento una cláusula federal, al igual que la posibilidad de denunciarlo y de revisarlo.

Cabe hacer nota que, aunque en la Convención se admiten reservas, hay algunos artículos expresos cuyo contenido no puede ser objeto de rechazo. Así tenemos, por ejemplo, el tocante a la prohibición de expulsión y de devolución (artículo 33 *refoulement*) del refugiado contra su voluntad, hacia un lugar donde su vida o su libertad peligran; o el relativo al deber que tienen los Estados contratantes de comunicar al secretario general de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de la Convención (artículo 36).

Ahora bien, para los efectos de esta exposición, creo útil recordar que en un principio el alcance de la Convención estuvo limitado a personas que pasaron al *status* de refugiado por hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, pudiendo aplicarse a aquellos que fueron considerados refugiados después de dicha fecha límite, si se demostraba que su desplazamiento había sido motivado por acontecimientos anteriores.

En razón a esta limitación y por los subsecuentes casos de refugio que se fueron presentando, se creyó conveniente aplicar las disposiciones de la Convención a los nuevos refugiados.

Con ese fin, en el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General se presentó un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados,

mismo que ese órgano, por Resolución 2198 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, turnó al secretario general para que, a su vez, transmitiese el texto a los Estados a fin de que se adhirieran a él.

El Protocolo se firmó en Nueva York el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre del mismo año, al ser depositado el sexto instrumento de adhesión, según se establece en el artículo 43 del propio documento.

Los Estados adheridos se comprometen al cumplimiento de los XI artículos que lo componen, pero especialmente al de las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951, ya sin ninguna limitación en cuanto a fechas.

Se dice que el Protocolo, aunque presenta cierto grado de vinculación con la Convención, es un documento independiente al que pueden adherirse otros Estados aun cuando no sean partes de aquélla. Actualmente sobrepasan el número de 90 los Estados que son partes, tanto de la Convención como del Protocolo.

Debe dejarse claro que la Convención no es aplicable ni a los refugiados que están bajo la jurisdicción de otros organismos de las Naciones Unidas —como es el caso de los refugiados palestinos cuya protección está a cargo del Organismo de Obras Públicas y Socorro— ni a los que posean la nacionalidad del país de refugio o asilo.

En consecuencia, los dos instrumentos jurídicos internacionales mencionados, junto con la Resolución 428 de la Asamblea General que creó la Oficina del Alto Comisionado y sus Estatutos, constituyen el marco jurídico para la protección de los refugiados. Su importancia es incuestionable toda vez que intenta unificar criterios en torno a la naturaleza jurídica del refugiado y, además, por servir de guía para aquellos Estados que sin tener experiencia en la materia se vean obligados a enfrentar este complejo problema.

A continuación haré referencia a la versión revisada del Acta de Contadora sobre la Paz y la Cooperación en Centroamérica, en el entendido de que aun cuando no constituye verdaderas normas jurídicas de observancia obligatoria, sí es un loable esfuerzo de los gobiernos que forman el grupo para alcanzar la estabilidad política y económica tan necesaria en la región.

La razón por la que me permito incluir este documento descansa en el hecho, de todos conocido, de que los graves problemas internos que han venido aquejando la zona centroamericana, caracterizados por conflictos armados y violencia generalizada, han ocasionado desplazamientos masivos que, según estimaciones de los gobiernos, al 31 de julio de 1984 alcanzaron el número de 341 000 refugiados, reparti-

dos en América Central, Panamá y México, correspondiendo a este país la cifra de 47 500 personas, en su mayoría indígenas guatemaltecos.

El Grupo Contadora, consciente de las serias repercusiones políticas, económicas y aun sociales que para los Estados tiene la presencia de esos desplazados, ha introducido, atinadamente, en el Acta de Paz, propuestas de compromisos tanto en materia de derechos humanos (sección 3 del capítulo II), como en el terreno específico de los refugiados (sección 2 del capítulo IV).

Dentro del primero de estos grupos de propuestas, las partes se comprometen al pleno respeto de los derechos humanos, así como a iniciar trámites constitucionales a fin de llegar a ser miembros de los instrumentos internacionales que se refieren a esa temática y entre los que se encuentran la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, a los que antes me referí.

Por lo que hace al grupo de compromisos sobre los refugiados que se proponen del número 58 al 73, las partes realizarán una serie de esfuerzos tendentes a lograr:

—La adopción de la terminología de la Convención y del Protocolo con objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.

—El establecimiento de mecanismos de consulta entre los países del área con representantes de oficinas gubernamentales encargadas de atender el problema de los refugiados.

—El apoyo al ACNUR en Centroamérica estableciendo mecanismos de coordinación para facilitar su labor.

—Que la repatriación de los refugiados sea voluntaria, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR.

—Que para tal fin se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.

—Que se fortalezcan los programas de protección y asistencia a los refugiados.

—Que se establezcan programas para lograr la autosuficiencia de los refugiados.

—Que se capacite a los funcionarios responsables en cada Estado para la protección y asistencia a los refugiados con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales.

—La ayuda de la comunidad internacional a los refugiados centroamericanos tanto en forma directa como a través del ACNUR.

—Que se detecten otros posibles países receptores de refugiados

en la región. Se contará siempre con la voluntad del refugiado para su traslado.

—Que los gobiernos del área procuren erradicar las causas que provocan el problema.

—Que se permita a delegaciones del país de origen, acompañados de representantes del ACNUR, la visita a los campamentos de refugiados cuando se vaya a realizar la repatriación voluntaria.

—Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados, y

—Que los países receptores establezcan medidas tendentes a evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen.

Las fórmulas anteriores han tenido su inspiración en diferentes resoluciones de las Naciones Unidas y de otros organismos, que han recogido propuestas de solución y recomendaciones sobre el problema de refugiados en masa.

Debe resaltarse que en todos los puntos expuestos va implícito el principio de cooperación ya sea entre los Estados involucrados o por parte de terceros Estados, o de los organismos internacionales encargados de la tarea de proteger y ayudar a los refugiados; sin esta voluntad de cooperar difícilmente se puede alcanzar la meta deseada.

Pasaré ahora a dar una visión, lo más concisa posible, de la actitud que el Estado mexicano ha asumido en materia de desplazados independientemente de los diferentes términos con los que se califique, o de su legislación.

Siendo América Latina un continente conflictivo, políticamente hablando, no es extraño que exista en él una larga experiencia en materia de asilo diplomático. Asimismo, en la medida en que la situación económica y social se ha venido deteriorando y generalizando en la región, el asilo territorial ha ocupado también un lugar dentro de las formas para salvaguardar la vida del individuo.

El primero de estos conceptos no ha sido reconocido por la comunidad internacional y se tiene, más bien, como una figura regional latinoamericana. El segundo, mucho más antiguo, ha sido practicado y reconocido de una manera más generalizada.

Ambos han sido recogidos en instrumentos jurídicos interamericanos entre los que cabe destacar la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 y las dos Convenciones sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial adoptadas en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954 y que contienen una serie de disposiciones tendentes

a regular la internación de personas, en un Estado soberano, procedentes de otro en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, también contempla, en su artículo 22, el derecho que toda persona tiene a buscar y recibir asilo en territorio extranjero cuando concurren algunas de las causas que conocemos, prohibiendo la expulsión o devolución del asilado.

Podemos decir entonces que los dos últimos instrumentos citados, Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954 y Pacto de San José de 1969, constituyen la base jurídica de donde derivan los principios y normas de los que se ha nutrido el sistema interamericano en materia de asilo y protección a refugiados.

Sin pretender aquí hacer un estudio comparativo de estos instrumentos jurídicos con los del sistema de Naciones Unidas, permítaseme sólo hacer mención de lo que pudiera ser una diferencia importante entre aquéllos y éstos, y es la que se refiere a la casi total falta de regulación, en las convenciones interamericanas, de los derechos que los refugiados y/o asilados debieran tener en el Estado receptor, mientras que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 contempla una amplia gama de derechos subjetivos.

En este panorama jurídico interamericano, en materia de asilo, se encuentra el caso del Estado mexicano. Para nuestro país es un principio político, surgido de una práctica reiterada, la defensa de asilo, que bien puede ser considerado como una consecuencia del refugio.

La salvaguarda del derecho a la vida y a la seguridad personal no ha admitido opinión en contrario dentro de la política exterior de México.

Pero al lado de la defensa de esos principios capitales está la inviolabilidad de la soberanía, de tal manera que si bien existe el derecho para el individuo, o grupos de individuos, de acogerse en nuestro territorio, el gobierno mexicano está también en su derecho soberano de no transigir con formas de intervencionismo, a veces disfrazadas bajo la institución de asilo.

La práctica mexicana, congruente con la defensa del principio que salvaguarda la vida, se ha venido configurando en torno al asilo, otorgándolo ya sea en forma individual o grupal.

De importancia para el país, y por demás conocida, fue la afluencia de refugiados españoles en la década de los años treinta. Menos aparatosa, pero digna de recordarse, fue la llegada de refugiados guatemaltecos, también en el mismo decenio, para cuya organización

se creó una comisión intersecretarial formada por las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores y el Departamento Agrario.

En los años setenta el país recibió un buen número de perseguidos políticos sudamericanos y, apenas hace algunos años, acogió a un número sin precedentes de campesinos guatemaltecos.

Este éxodo inesperado empezó en 1981 y se incrementó entre 1982 y 1983 llegando, actualmente, a 47 500 aproximadamente.

Ante este difícil problema el gobierno de México creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), compuesta por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, por ser estas instituciones gubernamentales las que más relación tienen con las cuestiones sobre los refugiados.

Esta Comisión, desde que fue creada el 22 de julio de 1980, ha trabajado arduamente enfrentando serios problemas para desarrollar los mecanismos operativos en beneficio de los refugiados, relativos a la asistencia médica y alimentaria y otros servicios indispensables; el de la reubicación de los campamentos en zonas similares a sus lugares de procedencia, en el sureste del país; el referido a la no disponibilidad de tierras dedicadas a usos agrícolas, lo cual dificulta la posibilidad de que los refugiados se dediquen a un trabajo productivo, sin afectar a los mexicanos; al arreglo de su calidad migratoria, dado que la repatriación voluntaria, o su salida a un tercer país, se presenta lejana.

En tal sentido, el gobierno mexicano, a través de COMAR, en colaboración con el ACNUR, está trabajando actualmente en programas que permitan a estos grupos indígenas su integración y autosuficiencia dentro de las estrategias de desarrollo productivo del país. Las fuentes de trabajo básico para estos grupos girarían en torno de actividades de tipo rural, o de talleres artesanales, así como la utilización de su mano de obra en diferentes tareas. Cabe mencionar también que desde mayo de 1984 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ofrece ayuda en especie.

Por otra parte, el ACNUR está llevando a cabo programas de asistencia para, aproximadamente, 3 500 refugiados, casi todos centroamericanos que se encuentran en la ciudad de México.

Toda esta labor de ayuda a refugiados la realiza el Estado mexicano conforme al derecho internacional, por razones humanitarias, ape-gándose, fielmente, al principio de no devolución, aun cuando no es parte ni de la Convención de 1951, ni del Protocolo de 1967, y, conforme al orden jurídico interno, basándose en el derecho que todo ex-

tranjero tiene a las garantías individuales, de acuerdo con el capítulo I, título primero, de la Constitución mexicana.

Cabe destacar que, según el artículo 33 del capítulo III de la misma carta magna, relativo a los extranjeros, el Ejecutivo de la Unión se reserva la facultad de expulsar del territorio nacional, inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia considere inconveniente. El citado artículo deja muy claramente establecido que los extranjeros no podrán inmiscuirse en asuntos políticos del país.

Por lo que toca a la Ley General de Población, podemos decir que es de los pocos cuerpos normativos que se refieren, expresamente, al problema de los asilados y a las consecuencias poblacionales de su recepción masiva.

Se trata de una ley de observancia general en la República mexicana cuyo objeto es, según el artículo 1º, el de "... regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen ... y distribución en el territorio nacional, con el fin de que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

Según el artículo 3º, para la realización de tales fines, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará las medidas necesarias para: "VI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio."

El capítulo III sobre inmigración contiene disposiciones específicas sobre extranjeros perseguidos. Así tenemos el artículo 35 que dispone: "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 resuelve el caso."

Por su parte, el artículo 41 señala que: "Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a) No inmigrante."
- b) Inmigrante."

En el artículo 42, relativo a la calidad de no inmigrante, aparece, entre otras características, la de asilado político, de quien se dice puede internarse temporalmente en el país, con el permiso de la Secretaría de Gobernación, con objeto de:

... proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su

país de origen . . . si el asilado político viola las leyes nacionales . . . perderá su característica migratoria y la misma Secretaría de Gobernación le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país . . . (fracción V).

Más adelante, en el capítulo séptimo de no inmigrantes, artículo 101, se regula todo lo relativo a la admisión de asilados políticos.

La ley, por lo tanto, sólo hace referencia a este tipo de perseguidos, sin contemplar el caso específico de los refugiados.

Otras leyes que pueden tener relación con el problema de los refugiados, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo, o la Ley General de Salud, no hacen mención a los asilados o refugiados, sólo tratan el asunto de los derechos correspondientes a la persona de los extranjeros en general.

Finalmente, creo conveniente mencionar la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que algunas de sus normas resultan aplicables a casos como el de la ubicación de los campamentos de refugiados guatemaltecos.

La ley es de orden público y de interés social y su principal objeto es el de fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población, así como definir los principios conforme a los cuales el Estado determinará usos, reservas y destinos de áreas y predios (artículo 1).

La ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población, en materia política demográfica (artículo 7).

Si bien es cierto que el problema de los refugiados, en cuanto a personas, es de indole federal, en cuanto a territorio hay que atender las tres esferas de gobierno a través de leyes federales, leyes estatales y reglamentos municipales. Según la fracción V del artículo 115 constitucional, los municipios estarán facultados, entre otras cosas, para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales. De hecho, en materia de selección de tierras y aprovechamiento de las mismas para y por grandes grupos de refugiados, ha sido necesaria la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De lo que aquí se ha expuesto podemos concluir lo siguiente:

Primero. Que el derecho de los refugiados es un sistema especial de normas jurídicas que forma parte del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Segundo. Que la recepción de grandes grupos de refugiados oca-

siona serios y riesgosos problemas para los países receptores, particularmente para aquellos que atraviesan por circunstancias económicas angustiosas.

Tercero. Que México ha tenido, hacia los refugiados en masa, una actitud generosa y humanitaria en extremo, al aceptarlos dentro de su territorio y afrontar las complejas consecuencias de la recepción, contribuyendo de esa manera, una vez más, al respeto a los derechos del hombre.

Cuarto. Que se debe propiciar, cuanto antes, la ratificación o adhesión, en su caso, a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967.

Quinto. Que es necesaria la adopción de normas de derecho interno, a fin de precisar lo referente al *status* de refugiados en México.

Sexto. Que se debe persistir en los esfuerzos pacifistas tendentes a lograr el equilibrio político, económico y social en los países centro-americanos, a fin de que vayan desapareciendo las causas que originan los desplazamientos masivos.