

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO CONFORME A LOS DERECHOS INTERNO E INTERNACIONAL*

SUMARIO: I. *Introducción.* 1. *Origen y evolución de la presencia de refugiados guatemaltecos en México.* 2. *Factores económicos, políticos, sociales, militares, etcétera, que propician el flujo de guatemaltecos hacia México.* 3. *El derecho mexicano aplicable en la materia.* II. *El derecho interno mexicano en materia de asilo político.* 1. *Principios y normas constitucionales.* 2. *Legislación secundaria.* A. *Ley General de Población.* B. *Reglamento de la Ley General de Población.* C. *Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.* D. *Ley de Extradición Internacional.* E. *Otros ordenamientos jurídicos secundarios.* III. *Origen y desarrollo del derecho internacional en materia de asilo y refugio.* 1. *La regulación jurídica del asilo en el ámbito regional.* 2. *El estatuto jurídico del refugiado en el plano universal.* A. *La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.* B. *La posición de México respecto de estos instrumentos internacionales y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados.* IV. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. *Origen y evolución de la presencia de refugiados guatemaltecos en México*

De tiempo atrás y antes de las convulsiones políticas que hoy día aquejan a diversos Estados de la América Central, México ya había recibido significativas afluencias de refugiados guatemaltecos.

Así, por ejemplo, los guatemaltecos que en 1954 huían de los efectos del golpe de Estado que derrocó al régimen legalmente establecido de Jacobo Arbenz, solicitaron y obtuvieron el asilo del gobierno mexicano.

Sin embargo, este caso, como muchos otros acaecidos en la amplia historia mexicana en materia de asilo, presenta diferencias sustanciales respecto del flujo de guatemaltecos que ha tenido lugar a últimas fechas.

* El presente trabajo, con mínimas adiciones, es esencialmente el mismo que fue elaborado, con base en un convenio interinstitucional, para la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) y la Representación en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En efecto, los ciudadanos guatemaltecos a quienes se concedió asilo en 1954, aparte de que sólo sumaban algunas centenas y buena parte de ellos eran distinguidos escritores, profesores e intelectuales, así como connotados dirigentes políticos, solicitaron y obtuvieron, a título individual, el asilo diplomático en la sede de la Embajada mexicana en Guatemala, a diferencia de los guatemaltecos de nuestros días, los cuales, además de sumar varias decenas de miles y provenir todos ellos de comunidades rurales indígenas, se presentaron en la frontera sur del país, siendo admitidos y proporcionándoseles una protección y asistencia más bien como refugiados *de facto*.

Concretamente, la reciente afluencia de refugiados guatemaltecos hacia México estuvo integrada, en un principio, por los guatemaltecos que, en número de 400, llegaron a nuestro país en mayo de 1981, los cuales, al igual que otros 2,000 que llegaron en junio del mismo año, fueron deportados en su casi totalidad por las autoridades mexicanas pocos días después de su llegada. En realidad y pese a que todos ellos eran considerados por la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como refugiados, sólo a 46 les fue reconocida la calidad de asilados políticos.

Tal hecho, sin embargo, no desalentó a los guatemaltecos, quienes en número cada vez mayor continuaron llegando a México hasta alcanzar, en 1984, una cifra aproximada de 46,000 refugiados, lo cual ya había conducido a las autoridades mexicanas a aplicar, desde marzo de 1983, toda una serie de medidas administrativas a fin de controlar la afluencia no sólo de los guatemaltecos sino de los centroamericanos en general que continuaban llegando a nuestro país.

En efecto, a partir de la fecha antes citada, se aumentó el número de agentes migratorios en la frontera sur; se empezó a aplicar con mayor rigor el Reglamento de la Ley General de Población en cuanto a la renovación de los permisos de turistas y, en general, para la obtención de cualquier documento migratorio; se incrementó la detección de centroamericanos en situación migratoria irregular dentro de nuestro país, etcétera.

En junio de 1983, al iniciar las autoridades migratorias mexicanas una campaña de deportación de centroamericanos, tuvieron también lugar negociaciones de alto nivel entre funcionarios mexicanos y el ACNUR. Producto de estas negociaciones fue un comunicado de prensa en el que se asentaba que México no repatriaría a los guatemaltecos contra su voluntad, que se les seguiría proporcionando asistencia y que no se

había tomado medida alguna para impedir el ingreso de centroamericanos.

Hoy día los guatemaltecos ubicados o reubicados en los campamentos del sureste, particularmente en los de Campeche y Quintana Roo, tienen más o menos resuelta su situación en cuanto a su seguridad personal y a la asistencia alimenticia, médica, educativa, etcétera, que se les proporciona, si bien por lo que se refiere a su estatuto jurídico personal éste deja mucho que desear, dadas las limitaciones que contiene y las lagunas de que adolece el derecho mexicano aplicable a la materia.

2. *Factores económicos, políticos, sociales, militares, etcétera, que propician el flujo de guatemaltecos hacia México*

De lo antes expuesto puede deducirse fácilmente que el problema de los refugiados ha cambiado radicalmente en los últimos años. Ya no se trata de los asilados de antaño, cuyos contingentes, por lo general, eran reducidos y estaban formados principalmente por conocidos dirigentes políticos o sindicales o por prestigiados profesores o intelectuales, todos los cuales, en mayor o menor medida, contaban con medios económicos suficientes y con un alto nivel educacional. En la actualidad el problema radica en que, como consecuencia de las convulsiones de todo tipo acaecidas en la mayoría de los países latinoamericanos, resultado de su enorme endeudamiento externo, de su alto índice inflacionario e injusta distribución de la riqueza, de la falta de estabilidad y democracia política, del virtual o declarado estado de sitio bajo el cual muchos de ellos han vivido por largo tiempo, de las guerras civiles y tensiones internas que padecen, de las amenazas latentes, algunas veces cumplidas, de intervenciones militares extranjeras y, sobre todo, de las graves, persistentes y generalizadas violaciones de los derechos humanos, las cuales en muchos de estos países se han convertido en algo casi cotidiano, como consecuencia, repetimos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie y, como es el caso de los guatemaltecos, no sólo con un alto porcentaje de analfabetismo sino incluso, sin siquiera saber hablar en español, se trasladan al territorio de otros Estados —en el caso que nos ocupa, a México—, a causa de la situación imperante en su país de origen.

3. *El derecho mexicano aplicable en la materia*

Esta realidad no ha sido contemplada, hasta ahora, en forma adecuada ni por la legislación interna mexicana ni por las convenciones regio-

nales americanas en materia de asilo, de las cuales nuestro país es Estado parte, siendo inadecuadas tanto una como las otras para resolver situaciones de asilo o refugio masivo, tal como se presentan en la actualidad, según tendremos ocasión de ver a continuación.

II. EL DERECHO INTERNO MEXICANO EN MATERIA DE ASILO POLÍTICO

El derecho interno mexicano contiene un número muy reducido de disposiciones jurídicas directa y específicamente aplicables en materia de asilados políticos. De ahí que la situación de las personas consideradas por la legislación mexicana como tales, sea bastante precaria desde el punto de vista jurídico y que, al mismo tiempo, la regulación de su condición jurídica derive de una serie de normas dispersas en diversos ordenamientos legales de diferente naturaleza y jerarquía, como son la Constitución, diversas leyes secundarias, algunos reglamentos de éstas e, incluso, varios instrumentos internacionales de carácter regional.

Veamos a continuación cómo están concebidas las normas en cuestión

1. Principios y normas constitucionales

La Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917 no reconoce directamente la institución jurídica del asilo, y, por ende, ninguna de sus disposiciones contempla tampoco la figura del asilado político.

En cambio, en su artículo 15, al prohibir la celebración de tratados de extradición, en virtud de los cuales el Estado mexicano se comprometa con uno o más Estados extranjeros a entregarles aquellas personas a quienes dichos Estados imputan la comisión de delitos de carácter político, se infiere claramente que lo que este precepto consagra, si bien sólo en forma indirecta, es la humanitaria institución conocida en el orden jurídico internacional como el derecho de asilo.

Tal prohibición está concebida de la siguiente manera:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.¹

¹ El subrayado es nuestro.

Congruente con la anterior disposición, el primer párrafo del artículo 119 constitucional señala que “Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado *o del extranjero*, a las autoridades que los reclamen”.²

Por otra parte, la Constitución reconoce una serie de derechos humanos enumerados en los artículos 1 a 29, bajo el título de “Garantías individuales”.

Ahora bien, al disponer el artículo 1o. constitucional que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”, se infiere que por *todo individuo* la Constitución entiende todo ser humano, sin distinción de ninguna especie, lo cual incluye, desde luego, a los extranjeros en general, según lo establece expresamente el artículo 33 de la propia Constitución y, entre éstos, a los que se encuentren en el país en calidad de asilados políticos, conforme a la legislación mexicana.

Dice así el artículo 33 constitucional:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. 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 necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Por su cuenta, el artículo 30 constitucional determina que son mexicanos por nacimiento los que hayan nacido en territorio mexicano, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres, los nacidos en el extranjero cuyos padres, o al menos uno de ellos, sean de nacionalidad mexicana, así como los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves que ostenten el pabellón o tengan matrícula de México (artículo 30, letra A, fracciones I a III), y agrega que serán mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan su carta respectiva de parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos y fijen su domicilio dentro del territorio nacional (artículo 30, letra B, fracciones I y II).

² El subrayado es nuestro. En esta disposición, el término estado se refiere a cada una de las entidades federativas de la República mexicana.

2. *Legislación secundaria*

Como señalamos al principio de esta parte, muy pocos ordenamientos legales mexicanos se refieren directa y específicamente a la figura y a la situación jurídica de los asilados políticos. Entre los que sí lo hacen se cuenta la Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973 y su Reglamento del 12 de noviembre de 1976, la Ley Reglamentaria del artículo 50. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, del 30 de diciembre de 1944, así como la Ley de Extradición Internacional, del 25 de diciembre de 1975, cuyas disposiciones examinaremos enseguida.

A. *Ley General de Población*

Esta Ley —cuyo objeto es regular los fenómenos poblacionales en el territorio nacional (artículo 1o.), y que faculta al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a tomar las medidas necesarias para resolver los problemas demográficos del país (artículo 2o.), entre las cuales figura la de sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes (artículo 3o., fracción VII), independientemente de que los mismos, para entrar o salir del país, deberán satisfacer los requisitos exigidos tanto por esta Ley como por sus reglamentos y otras disposiciones aplicables (artículo 13)— contiene en su capítulo III disposiciones específicas sobre los asilados políticos, en tanto extranjeros que hayan sido objeto de persecuciones políticas en su país de origen.

En efecto, el artículo 35 dispone que “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 cada caso”. Además, el artículo 41 señala que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país en calidad ya sea de no inmigrante, ya sea de inmigrante.

Por su parte, el artículo 42 al establecer que “No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características”, incluye expresamente en su fracción V al asilado político como el extranjero que

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gober-

nación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su caracterización migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

B. *Reglamento de la Ley General de Población*

Es propiamente este ordenamiento legal el que, en su artículo 101, establece, por un lado (fracciones I a VII), las reglas a observar para la admisión de los asilados políticos, trátase de aquellos que, huyendo de persecuciones políticas, lleguen o se presenten en los puertos o fronteras del territorio nacional, o de los que, por el mismo motivo, soliciten asilo en las embajadas mexicanas y, por el otro (fracción VII, letras a-h), las condiciones o, mejor dicho, el estatuto jurídico a que quedarán sujetos todos los asilados admitidos en el país tanto de conformidad con las disposiciones de éste u otros ordenamientos legales internos, como en virtud de la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de asilo político, sea diplomático, sea territorial, de los que México sea Estado parte.

Dicha disposición está concebida en los siguientes términos:

Artículo 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:

I. Los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Población, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría. La Oficina de Población correspondiente informará del arribo al Servicio Central, por la vía más rápida.

II. El interesado al solicitar asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

III. La Oficina de Población, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder asilo político territorial, levantará una acta asentando en ella los datos señalados en el inciso anterior, concederá el asilo a nombre de la Secretaría, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central.

IV. No se admitirá como asilado al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya tenido el carácter de transmigrante debidamente comprobado.

V. Las embajadas mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquellas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que es de carácter político, concederán el asilo a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría.

VI. Concedido el asilo diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del asilado.

VII. Todos los extranjeros admitidos en el país como asilados en virtud de la aplicación de los convenios internacionales sobre asilo político, diplomático o territorial, de los que México forme parte, o fuera de ellos, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría determinará el sitio en el que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

b) Los asilados políticos podrán traer a México a sus esposas e hijos menores para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán la misma calidad migratoria y a los padres en la misma calidad, cuando lo considere prudente la Secretaría.

c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieren sin éste se cancelará definitivamente su documentación migratoria, también perderán sus derechos migratorios si permanecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría podrá otorgarle otra característica migratoria que juzgue conveniente.

d) Las internaciones a que se refiere este artículo se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviese que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento, la que se les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

e) Deberán solicitar al Servicio Central, por escrito, el permiso para el cambio de actividad, presentando los requisitos que la Secretaría les señale.

f) Al desaparecer las circunstancias que motivaron el asilo político, dentro de los treinta días siguientes, el interesado abandonará 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.

g) Los asilados deberán inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la obtención de su documentación migratoria. Además, están obligados a manifestar sus cambios de domicilio y de estado civil en un periodo máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

h) Observarán todas las obligaciones que la Ley y este Reglamento imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilados.

C. Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal

Este cuerpo normativo contiene dos disposiciones (artículos 16 y 21 transitorio) en relación con el ejercicio profesional de los asilados políticos.

Dice así el artículo 16:

Sólo por excepción podrá la Dirección General de Profesiones, de acuerdo con los colegios respectivos y cumplidos los requisitos que exige esta ley, conceder permiso temporal para ejercer alguna profesión de las clasificadas en el artículo 2o., a los profesionales extranjeros residentes en el Distrito Federal, que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas.

Por su cuenta, el artículo 21 transitorio dispone que "Los hijos de los refugiados políticos residentes en México que de acuerdo con el artículo 16 de esta Ley comprueben dicha situación y cursen su educación superior en México, al graduarse podrán ejercer, ajustándose a los requisitos de esta Ley".

D. Ley de Extradición Internacional

En consonancia con los artículos 15 y 119 de la Constitución, esta Ley sólo admite la extradición por delitos del orden común (artículos 1 y 5), excluyéndola cuando la persona a extraditar pudiere ser objeto de persecución política por parte del Estado solicitante (artículo 8).

Dice así el primero de los artículos citados:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común.

El artículo 5 dispone que "Podrán ser entregados conforme a esta Ley los individuos contra quienes en otro país, se haya incoado un proceso penal como presuntos responsables de un delito o que sean reclamados para la ejecución de una sentencia dictada por las autoridades judiciales del Estado solicitante".

El artículo 8 establece que "En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito".

E. Otros ordenamientos jurídicos secundarios

Otras leyes, algunas de cuyas disposiciones se refieren al extranjero en general, más que al asilado político en particular, pueden ser, no obstante, aplicables en esta materia.

Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, del 5 de enero de 1934, cuyo artículo 6 establece quiénes son extranjeros en los siguientes términos: "Son extranjeros los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones de esta Ley". A este respecto cabe señalar que el artículo 10. de esta Ley, al establecer quiénes son mexicanos por nacimiento o por naturalización, no hace sino repetir exactamente los mismos términos del artículo 30 constitucional.

Otro caso, en el mismo sentido, es el de la Nueva Ley Federal del Trabajo del 10. de mayo de 1970, cuando establece limitaciones al trabajo y a las actividades sindicales de los extranjeros, de la siguiente manera: artículo 7: "En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos... Los médicos al servicio de la empresa deberán ser mexicanos..."; artículo 154: "Los patrones están obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean", y artículo 372: "No podrán formar parte de la directiva de los sindicatos... II. Los extranjeros".

En el mismo caso se encuentra la Ley General de Salud, del 30 de diciembre de 1983, cuyo artículo 352 señala que

La Secretaría de Salubridad y Asistencia operará los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio como los relacionados con los puertos marítimos de altura, los aeropuertos, las poblaciones fronterizas y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y carga.

El artículo 360 agrega: "Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional."

III. ORIGEN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO

1. *La regulación jurídica del asilo en el ámbito regional*

Hasta la fecha, México ha suscrito y ratificado cinco instrumentos interamericanos aplicables en esta materia, de los cuales cuatro tratan específicamente del problema del asilo político, mientras que el otro se refiere a los derechos humanos en general.

Dichos instrumentos son, en orden cronológico, la Convención de La Habana del 20 de febrero de 1928, la Convención de Montevideo del 26 de diciembre de 1933, las Convenciones de Caracas sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial del 28 de marzo de 1954 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969.

Actualmente, todas estas convenciones forman parte del derecho interno mexicano, según lo establece el artículo 133 constitucional que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.³

Ahora bien, la mayoría de estos instrumentos contienen una serie de disposiciones encaminadas ya sea a regular la admisión, por parte de un Estado, de las personas procedentes de otro Estado en el cual se les

³ El subrayado es nuestro.

hace objeto de persecuciones en razón de sus creencias, opiniones o filiación política, o por la comisión de delitos políticos, o bien de delitos del orden común conexos con los políticos, ya sea a dotar a dichas personas de un estatuto jurídico.⁴

Sin embargo, y por lo que se refiere concretamente a la situación jurídica de los asilados políticos, cabe hacer hincapié en que, independientemente de las ambigüedades, limitaciones, inconsistencias y contradicciones que se atribuyen a la mayoría de estas convenciones,⁵ es poco menos que absoluta la falta de regulación en todas ellas de lo concerniente a los derechos y deberes que a los asilados asisten y obligan dentro del Estado receptor, si tomamos en cuenta que tan solo tres disposiciones de la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial se refieren, una, a la protección de la vida y seguridad de los asilados (artículo 2, segundo párrafo), otra, a su libertad de expresión (artículo 7) y, una más, a la libertad de reunión y asociación de los mismos (artículo 8).

Al mismo tiempo, debemos señalar que México, al momento de suscribirlas, formuló una reserva expresa a los artículos 9 y 10 de esta última Convención, por considerar que las restricciones a la libertad de tránsito y residencia que estas disposiciones implican, son contrarias al goce y ejercicio de las garantías individuales que la Constitución mexicana, en su artículo 10., otorga a toda persona que se encuentre en el país.⁶

Las breves referencias que anteceden sobre el estado que guarda el derecho interno mexicano en relación con los asilados políticos, nos permite externar las siguientes observaciones:

El actual derecho interno mexicano en materia de asilados políticos es notoriamente inadecuado, insuficiente e injusto para dar una respuesta jurídica integral, eficaz y satisfactoria a la problemática que plantea en nuestros días la presencia masiva de cientos de miles de refugiados en el país.

⁴ Véanse, *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, México, Senado de la República, 1972, ts. V, pp. 641-647, VII, pp. 79-86, XIII, pp. 353-359; *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 1, enero-abril de 1986, pp. 331-335; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 21-55.

⁵ Carrillo Flores, Antonio, "El asilo político en México", *Jurídica*, México, núm. 11, julio de 1979, pp. 27-38; Sepúlveda, César, "México ante el asilo. Utopía y Realidad", *idem*, pp. 9-26; García Moreno, Víctor C., "Asilo", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1982, t. I, pp. 212-213.

⁶ Véase *Cuadernos del Instituto...*, *cit.*, nota 4, p. 335.

Es inadecuado porque tal cual se presenta hoy día el fenómeno masivo de los refugiados, ya no se trata del otorgamiento del asilo en forma individual y en razón, exclusivamente, de la persecución por motivos o delitos políticos, sino de la admisión de miles, o, al cabo de pocos meses, decenas o hasta centenas de miles de personas que llegan al país en busca de seguridad, asistencia y protección, debido ya no solamente a persecuciones políticas, las cuales, por otra parte, son prácticamente imposibles de probar, sino, además de éstas, a múltiples y diversas causas como pueden ser, entre otras, un conflicto interno o internacional o cualquier otro acontecimiento que altere seriamente el orden público de su país, las violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, el simple temor a ser perseguido por motivos distintos a los políticos, etcétera. Factores, razones o causas de este tipo, son los que han obligado a huir de sus países recientemente a nicaragüenses, guatemaltecos, salvadoreños y a otros centroamericanos, para buscar refugio y protección en México.

Es insuficiente porque las contadas normas específicas sobre la condición de los asilados políticos que contiene el Reglamento de la Ley General de Población, aunadas a las que incluye la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, no logran conformar un conjunto armónico, sistemático y coherente de reglas en relación con el asilo político, a diferencia de lo que acontece, por ejemplo, y para no hablar de otras soluciones regionales como la africana o la europea, con el sistema de las Naciones Unidas, cuya Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, contiene una amplia gama de reglas, las cuales configuran un verdadero régimen jurídico aplicable a los refugiados. Esto, aunado a lo señalado en el punto anterior, explica por qué el gobierno mexicano se vio obligado a crear una Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, la cual colabora estrechamente con la Representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, autorizada oficialmente a establecerse en México, según veremos en la última parte de nuestro trabajo.

Es injusto porque, además de la serie de restricciones de todo tipo a que queda sometido el asilado político, en tanto tal y, en general, como extranjero, algunas de las cuales se antojan violatorias de las garantías individuales que la Constitución otorga, conforme a sus artículos 10. y 33, tanto a nacionales como a extranjeros, y sin contar que sobre cada extranjero, incluido desde luego todo asilado político, pende, en todo momento, la amenaza de una expulsión en los términos del artículo 33 de la propia Constitución, la carencia de un estatuto legal como asilado político deja a éste en una muy precaria situación jurí-

dica, y, por ende, en un alto grado de incapacitación, cuando no de completa indefensión, ante toda clase de exigencias administrativas, obstáculos burocráticos y, lo que es peor, constantes arbitrariedades, abusos y corruptions, cometidas ya sea por parte de autoridades o funcionarios menores, ya sea por parte de los particulares, prácticas sobre las cuales es amplia, detallada y casi cotidiana la información que proporcionan los diferentes medios de comunicación, especialmente los de la capital del país y los de las zonas fronterizas del territorio nacional.

2. *El estatuto jurídico del refugiado en el plano universal*

A. *La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados*

Como ya señalamos con anterioridad,⁷ el régimen o estatuto jurídico aplicable a los refugiados se encuentra establecido de manera muy detallada en la Convención de 1951. En particular, múltiples disposiciones de este instrumento internacional se refieren a los derechos y libertades que deben gozar los refugiados (artículos 3 a 5, 12 a 31 y 34),⁸ si bien otras establecen ya sea los deberes de todo refugiado respecto del país donde se encuentra, los cuales entrañan, específicamente, la obligación de acatar sus leyes y reglamentos así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (artículo 2),⁹ ya sea el deber de todo Estado contratante de no expulsar a ningún refugiado, salvo en los casos que se señalan y con las formalidades que se prescriben (artículo 32), prohibiéndose, además, de manera terminante, la expulsión o devolución (*refoulement*) de un refugiado hacia territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (artículo 33).¹⁰

De dicho régimen jurídico queda excluida toda persona respecto de la cual existan motivos fundados que hagan presumir que ha cometido un delito de guerra o contra la paz o la humanidad, un grave delito común fuera del país de refugio, o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (artículo IF a - c).¹¹

⁷ Véase *supra*, final del subapartado anterior.

⁸ Véase Naciones Unidas, *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*, Nueva York, 1983, pp. 110-114.

⁹ *Idem*, p. 110.

¹⁰ *Idem*, p. 114.

¹¹ *Idem*, pp. 109-110.

B. *La posición de México respecto de estos instrumentos internacionales y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados*

Ahora bien, hasta hoy día México no ha ratificado ni la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967. Las razones para esta abstención pueden ser muchas y de muy diversa naturaleza.

Así, pueden aducirse diferencias o incompatibilidades entre algunas normas del derecho interno mexicano y algunas de las disposiciones de estos instrumentos internacionales, como sería el caso, por ejemplo, del artículo 33 constitucional, que autoriza la expulsión inmediata y sin previo juicio de cualquier extranjero —y consecuentemente de cualquier asilado político o refugiado— cuya permanencia en el país se considere inconveniente,¹² en contradicción con el artículo 32 de la Convención de 1951, el cual, entre las formalidades que prescribe para poder expulsar, en ciertos casos, a un refugiado, establece que la decisión de expulsión deberá ser tomada conforme a los procedimientos legales en vigor, permitiéndose al refugiado presentar pruebas exculporias, ejercer el recurso de apelación y estar representado ante la autoridad competente.¹³

Lo anterior, con ser cierto, no es un obstáculo insuperable ya que, para salvar tal incompatibilidad, o bien puede procederse a la reforma constitucional correspondiente, o bien puede formularse una reserva a la disposición convencional respectiva, tal como se hizo en relación con el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, al adherirse México a este instrumento internacional, el 24 de marzo de 1981.¹⁴

Pueden anteponerse, asimismo, sólidos argumentos fundados en motivos de seguridad nacional o en serias dificultades económicas. Con todo, debe tenerse presente que no sólo la propia Convención de 1951, en su artículo 9, señala que ninguna disposición de este instrumento impide que un Estado contratante, para hacer frente a situaciones graves y excepcionales, tome las medidas que estime convenientes e indispensables,¹⁵ sino que, en último caso, la admisión de refugiados por parte de un país, en el estado actual de desarrollo del derecho aplicable en

¹² Para el texto de esta disposición constitucional, véase *supra*, apartado II, numeral 1.

¹³ Véase *op. cit.*, nota 8, p. 114.

¹⁴ Martínez Báez, Antonio, "Correlaciones entre la Constitución y los pactos de las Naciones Unidas", *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981, pp. 21-30.

¹⁵ Véase *op. cit.*, nota 8, p. 110.

esta materia, es una cuestión que depende, todavía, de la decisión soberana y enteramente discrecional del Estado respectivo.

Sea como fuere, y en relación con los recelos y reticencias del gobierno mexicano para admitir cualquier tipo de control internacional, lo cierto es que, por una parte, cuando México ratificó o se adhirió a varios instrumentos internacionales en materia de protección internacional de los derechos humanos, no se consideró procedente la adhesión al Protocolo facultativo del antes citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual atribuye competencia al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones de individuos que se consideren víctimas de una violación a cualquiera de los derechos y libertades enunciados en dicho Pacto. Tampoco se juzgó pertinente hacer la declaración prevista por el artículo 41 de este mismo Pacto, a fin de reconocer la competencia del Comité en cuestión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro no cumple con las obligaciones que el propio Pacto le impone. De la misma manera, se estimó improcedente hacer la declaración prevista por el artículo 62 de la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁶ con objeto de reconocer como obligatoria la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, prevista en el capítulo VIII de esta Convención.¹⁷

Por otra parte, al comenzar a llegar a México grandes y sucesivos grupos de centroamericanos que huían de la represión o la muerte en sus respectivos países,¹⁸ el gobierno mexicano creó de *motu proprio*, mediante acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980, la COMAR, para pocos meses más tarde iniciar una política de colaboración con el ACNUR en materia de asistencia a los refugiados. Esta colaboración habría de ser establecida, primero, por medio del Acuerdo de Asistencia, suscrito el 2 de marzo de 1981, por el cual se otorga a México la ayuda internacional de las Naciones Unidas para los refugiados, y, segundo, a través del Convenio de establecimiento de una Oficina del ACNUR en la capital de México, promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10. de abril de 1982.

Tal colaboración, en un principio, no sólo no fue todo lo fructífera que era de esperarse, sino que, aún hoy día, se antoja un tanto paradójica y contradictoria, dado que hasta la fecha México no ha ratificado

¹⁶ Véase *supra*, apartado III, numeral 1, así como el *Manual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* citado en la nota 4, p. 50.

¹⁷ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derecho interno y derecho internacional de los derechos humanos", *Anuario Jurídico*, México, XI, 1984, pp. 205-216.

¹⁸ Véase *supra*, apartado I, numerales 1, 2 y 3.

ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967, que son los instrumentos internacionales que dan base y sustento jurídico a las funciones y actividades de dicha Oficina.

En efecto, en vista de la incesante y cada vez más numerosa afluencia de centroamericanos a México, y con base en los principios y tradiciones humanitarios que sustentan la política exterior mexicana, por acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980,¹⁹ se creó, en tanto organismo permanente y especializado del gobierno mexicano, la COMAR, a fin de proporcionar asesoría legal, atención y asistencia a las personas consideradas como refugiados, abordando la problemática que éstos plantean de una manera integral. Por esta razón, la COMAR habría de quedar integrada con representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, y Trabajo y Previsión Social, en virtud de ser éstas las dependencias gubernamentales competentes; la primera, en materia de política exterior, tratados internacionales y asilo diplomático; la segunda, en cuestiones de política interna tanto migratoria como demográfica; y la tercera, en asuntos relacionados con la oferta y calificación para el empleo.

Las tareas inmediatas de la COMAR habrían de centrarse en la determinación de quiénes y cuántos eran los refugiados que ya se encontraban en México, así como en la fijación de criterios para decidir quiénes debían ser admitidos con el carácter de refugiados; después, se procedería a establecer las condiciones y modalidades de la ubicación, ocupación y permanencia de los refugiados en México.²⁰

Desde un principio, la COMAR contó con un sólido y amplio apoyo técnico por parte del ACNUR, habiéndose suscrito, como ya lo mencionamos, un Acuerdo de Asistencia, entre el coordinador general de la COMAR y el director mundial de Asistencia del ACNUR, mediante el cual éste se comprometía a cooperar estrechamente con México para la elaboración y financiamiento de programas destinados a ayudar y atender a los asilados y refugiados, los cuales procurarán, señala el propio Acuerdo, no sólo una mejor atención a quienes, habiendo sido aceptados por el gobierno mexicano como refugiados o asilados, requieran apoyos de emergencia, sino, al mismo tiempo, la búsqueda de soluciones de autosuficiencia para dichas personas, mientras permanezcan en México, sea por la situación prevaleciente en sus países de origen o en tanto se dirigen a un tercer país.²¹

¹⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha.

²⁰ Véase Brambila Meda, Antonio, "Organización, estructura y propósitos de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados", *Los tratados sobre...*, cit., nota 14, pp. 39-41.

²¹ *Idem*, pp. 43-46.

Criterios divergentes entre la COMAR y la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, fundamentalmente respecto a quiénes y por cuáles motivos debían ser considerados como asilados políticos y, en tal virtud, recibir asistencia y protección; renunciás y reemplazos de algunos de los sucesivos responsables de una y otra dependencias; fricciones y malentendidos entre autoridades mexicanas de Gobernación y funcionarios del ACNUR;²² limitación, en última instancia, de las acciones de la COMAR a sólo los guatemaltecos ubicados o reubicados en los campamentos del sudeste del país, a los cuales se les ha dado un reconocimiento como refugiados *de facto*, son algunos de los hechos que han marcado el difícil funcionamiento de este organismo mexicano.

IV. CONCLUSIONES

México cuenta con una gran tradición humanitaria en materia de recepción de asilados y refugiados. Su historia es pródiga en ejemplos de esta práctica tanto generosa cuanto reiterada.

Sin embargo, tal cual es hoy día la compleja problemática que plantea el reciente fenómeno de la presencia masiva de cientos de miles de refugiados centroamericanos en este país, ni el actual derecho interno mexicano contempla un régimen o estatuto legal, justo y adecuado, susceptible de ofrecer garantías y seguridad jurídica a los refugiados, ni la grave crisis económica por la que atraviesa desde hace ya varios años, permite a México soportar la pesada carga de tan considerable número de refugiados.

De ahí la búsqueda de soluciones, enmarcadas en el ámbito de la política exterior mexicana, ya sea a través de la colaboración con organizaciones internacionales de carácter universal competentes en esta materia, como por ejemplo el ACNUR, ya sea mediante la creación de organismos subregionales, como es el caso del Grupo Contadora, cuyas tareas están encaminadas, entre otras cosas, a encontrar otros posibles países receptores y a solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos.

De ahí también que para dar congruencia y actualidad a la tradición hospitalaria del país, primero, con la creación de la COMAR, segundo, con su colaboración con el ACNUR, y, tercero, con su propia política exterior, México debería proceder o bien ratificar los instru-

²² Lo que condujo, a mediados de 1984, al retiro y a la consiguiente sustitución de Pierre Jambor como representante del ACNUR en México.

mentos internacionales de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados, los cuales constituyen en la actualidad el progreso más sólido sobre este particular, o bien a legislar en el orden jurídico interno, a fin de eliminar restricciones injustas y colmar las lagunas existentes en materia de asilados y refugiados.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ