

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE REFUGIADOS.
Protección y asistencia de refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999, México, 2000, 359 pp.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Refugiados publica el presente volumen durante el año 2000, en el que se cumplen cincuenta años de su actividad bienhechora. Aborda el libro el trabajo latinoamericano en la materia entre dos años que son las puntas extremas y significativas de un arco histórico: 1981 y 1999.

En el primer año tuvo lugar el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Fue organizado este Coloquio, llamado de Tlatelolco, por el gobierno mexicano, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y una institución académica: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo que permitió una participación plural de interesados en el tema, preocupación consistente del ACNUR. Aquel Coloquio de Tlatelolco, animado entonces por el maestro César Sepúlveda, a la sazón director del Instituto Matías Romero, se dedicó al análisis de la problemática de los desplazamientos masivos que sucedieron con el correr dramático de las dictaduras militares en varios países de América del sur y de las convulsiones internas de los países centroamericanos, principalmente las guerras civiles en Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Era urgente, al inicio de la década de los años ochenta, ofrecer respuestas conceptuales para la acción práctica en relación con los problemas que agobiaban a las poblaciones en busca de refugio y los que se presentaban entre los Estados. Más adelante comentaré las principales recomendaciones de aquella histórica reunión.

En 1999 se celebró, también en Tlatelolco, el Seminario sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, organizado por el gobierno de México, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y una institución académica: El Colegio de México. No es casual el año de verificación de este Seminario. En 1981 se encaraban los flujos de refugiados, y lejos se estaba de prever un desenlace feliz para esa tragedia humanitaria; se atendía la emergencia con una actitud humanística, pero faltaba la experiencia y los recursos para tratar los movimientos de decenas de miles de personas. En 1999, dieciocho años después, privaron condiciones definitivamente más favorables. La llamada “tercera ola de la democracia” había acabado con los regímenes militares y había abierto el paso a la institución o restitución del modelo democrático en los países de la región, lo que ha aliviado las crisis políticas y la proyección de refugiados. Las enconadas intestinas han sido superadas por negociaciones de paz y por la reintegración nacional, quizá con la preocupante excepción hoy día de Colombia.

Ejemplo de la normalización de la situación de los refugiados en la región es el caso de los guatemaltecos que encontraron asilo en México. En el propio año de 1999 concluyó prácticamente el refugio guatemalteco con la repatriación del último grupo que optó por regresar a su país y por la regularización migratoria que emprendió México para aquellos guatemaltecos que determinaron permanecer en nuestro territorio.

Así, la Declaración de Tlatelolco de 1999 asume una importancia notable porque en varias de sus líneas se aprecia un balance del quehacer regional durante los últimos cuatro lustros y contiene conclusiones y señalamientos sobre puntos que todavía deben afirmarse a nivel mundial. Sobre ellos también volveremos párrafos adelante.

En medio de estas fechas, 1981-1999, aparecen otras reuniones y otros documentos. Los más célebres y de mayor relieve fueron el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios que emitió la trascendente Declaración de Cartagena de 1984, y el Primer Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas de 1992.

En verdad, las discusiones, las propuestas, el concurso plural de funcionarios nacionales e internacionales, de académicos y miembros de la

sociedad civil, formularon a lo largo de estos años concepciones valiosísimas que se nutrieron de una realidad agobiante.

En el Coloquio de Tlatelolco de 1981 se partió en las conclusiones del reconocimiento “del principio básico del derecho internacional de la no devolución, incluyendo dentro de este principio la prohibición del rechazo en las fronteras”. En 1999 se enfatizó también la validez del principio como una de las fuerzas motrices del derecho de los refugiados en el nivel normativo de *jus cogens*. Sin embargo, a pesar del carácter incuestionable de norma imperativa del derecho internacional de este principio de la no devolución, en la realidad tiende a desconocerse, y al ignorársele, invalida toda la cobertura humanitaria y deja a las personas en afligente peligro.

En 1981 fue preciso explicitar que el asilo y el refugio tienen un carácter humanitario y apolítico, y constituye un acto que no debe ser considerado como inamistoso. Peca de obvedad el señalamiento, pero al originarse los desplazamientos surgieron serias diferencias diplomáticas entre los Estados involucrados que creían ver en el asilo ofrecido una parcialidad política a favor de alguno de los grupos o tendencias de su espectro social interno. Otros incidentes empañaron las relaciones interestatales. En los tiempos iniciales del refugio guatemalteco hubo incursiones del ejército contra campos de refugiados establecidos en territorio mexicano.

Estos acontecimientos movieron a los participantes en la Reunión de Cartagena de 1984 a formular recomendaciones del tenor siguiente: “Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo, a una distancia razonable de las fronteras...”, y “Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados...” (conclusiones sexta y séptima).

En la Declaración de 1981 sobresale una definición ampliada de refugiado respecto a la contenida en el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, y que después se plasmaría en la Declaración de Cartagena de 1984, como una noción inspiradora del quehacer regional. En la recomendación número cuatro, del documento citado en primer lugar se apuntó: “Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Dere-

chos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o en parte del territorio del país de origen”. Tal noción se inspiró en un instrumento africano de 1969 y trasciende los aspectos estrictos de persecución política.

A destacar también en la Declaración de 1981 fue la previsión de contar con la labor humanitaria de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la protección a los refugiados. Es de tal magnitud el problema que rebasa a las instancias públicas; consecuentemente, la actividad de estas formaciones es un auxilio valioso, y, diríamos, imprescindible. En las catástrofes humanitarias de los últimos años las ONGs se han trasladado a los lugares de crisis y han desempeñado un rol plausible por todos conceptos. La Declaración de Tlatelolco de 1999 insiste en el punto y da realce a la participación de la sociedad civil en esta materia, como en realidad acaece con todas las cuestiones sociales en nuestros días.

Una cuestión no abordada en 1981 fue la de los desplazados internos. El régimen de los refugiados, contenido en el Estatuto de 1951 y en el Protocolo de 1967, se refiere a las personas que huyen de sus países y buscan amparo en otro. Los desplazados internos no alcanzan a traspasar las fronteras, y consecuentemente no son cubiertos por el régimen tutelar internacional. Sin embargo, las causas del refugio y de los desplazados internos son las mismas, y, a menudo, se encuentran estos últimos en condiciones más graves. En virtud del principio de la soberanía de los Estados no se surte la competencia del ACNUR. El ACNUR no tiene mandato para estos problemas y requiere del consentimiento del Estado. Por contra, en la Declaración de Cartagena de 1984 se incluyó un punto pionero y precursor respecto a la problemática de la región: “Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran”.

En 1994 tuvo lugar una reunión en Costa Rica sobre este punto en particular y se aprobó la Declaración de San José, sobre Refugiados y Personas Desplazadas. La Declaración de Tlatelolco de 1999 contiene enunciados que se han venido madurando en la región y que es posible ubicar en tres líneas: *a)* Los desplazados internos están amparados por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, que se aplica por analogía; *b)* La responsabilidad pri-

maria del Estado donde ocurre el desplazamiento, con la debida consideración de las recomendaciones formuladas en la Declaración de San José de 1994, y c) La cooperación complementaria de organismos intergubernamentales que, por supuesto, requiere el consentimiento del Estado.

El de los desplazados internos es un problema tangible, angustiante. En cuanto a número, son equivalentes al de los refugiados en el mundo. En lo que toca a los derechos afectados, son los mismos: desarraigo, violencia, hambruna, insalubridad, y son señal de un posible desencadenamiento de flujos migratorios más allá de las fronteras.

Por otro lado, todos los documentos regionales aprobados en el correr de este tiempo invitan a los países que no son parte todavía del Estatuto de 1951 y del Protocolo de 1967, a suscribirlos. Al momento de celebrarse el Seminario de mayo de 1999 México no los había ratificado, y ello es paradójico porque el comportamiento del país respecto al régimen ha sido en extremo satisfactorio.

En descargo de culpas conviene traer a colación el trabajo de México. Con el inicio del refugio guatemalteco se aplicó el principio de la no devolución; tras las incursiones del ejército guatemalteco que terminaron en matanzas de refugiados, los campamentos fueron desplazados de la contigüidad fronteriza en Chiapas a Campeche y Quintana Roo, en donde se establecieron asentamientos especiales. El gobierno creó la COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados) para ofrecer un auxilio institucional integral, y colaboró estrechamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Refugiados, promovió reformas a su legislación en 1990 para aceptar la figura del refugiado, adoptando la definición de Cartagena de 1984, y en 1996 nuevamente, para introducir la figura del asimilado; paralelamente, impulsó un programa exhaustivo de regularización migratoria, negoció con el gobierno de Guatemala para alcanzar las mejores condiciones y garantías para la repatriación y participó en los foros regionales donde se trató la problemática del refugio. En el libro en comento puede consultarse el prólogo escrito por el señor Pedro Vásquez Colmenares, activo coordinador de la COMAR.

La larga espera para la ratificación por parte de México del Estatuto de 1951 y del Protocolo de 1967 le cedió el paso a la determinación del gobierno mexicano de someter estos instrumentos al conocimiento del Senado de la República. Efectivamente, durante la visita a México en 1999 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, la señora Sadato Ogata, en 1999, el gobierno anunció esta decisión a

través de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La iniciativa correspondiente incluyó una reserva sobre la aplicación del artículo 33 constitucional, que permite al presidente de la República, cuando considere indeseable la presencia de un extranjero en el país, expulsarlo sin necesidad de juicio previo. Solución distinta contempla el artículo 32 del Estatuto de los Refugiados de 1951: “Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público”, y aclara que, en su caso, la expulsión de un refugiado únicamente se efectúa “en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes”, y remata señalando que los Estados contratantes concederán al refugiado “un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país”.

Los regímenes contrastan a las claras, pero más que una reserva debería perseguirse la adecuación del artículo 33 constitucional a los tiempos actuales y a las tendencias de regulación que se observan en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y de los cuales es parte México. El Senado de la República, sin embargo, mantuvo la reserva a la hora de aprobar los instrumentos referidos. Queda como asignatura pendiente la revisión del artículo 33 para lograr una elemental modernización constitucional.

Dentro de la obra, en la colaboración doctrinal del señor Francisco Galindo, representante alterno del ACNUR en México, y autor de la idea del libro que nos ocupa, se concretan en 21 puntos los aprendizajes logrados en la región entre 1981 y 1999. Advierte que el trabajo humanitario entre gobiernos tanto de proyección como de recepción de refugiados aminoró el encono político y fue una base útil para las posteriores negociaciones políticas de reconciliación interna; rescata la importancia del diálogo a todos los niveles: el multilateral, el bilateral, el mundial, el regional y, de singular trascendencia, la incorporación de los propios refugiados a la adopción de las políticas y de las decisiones que los afectan. Otro punto es el tratamiento de género; los desplazamientos suelen afectar de modo particular a los grupos vulnerables, a las mujeres y los niños; a subrayar, también, el trabajo para la reunificación familiar; el auxilio que se brindó no se confinó exclusivamente al ámbito de los derechos políticos, sino que se extendió a los derechos económicos, sociales y culturales, no únicamente durante la emergencia o incluso la repatriación, sino más allá en el tiempo, a través de programas socioeconómicos de gene-

ración; la vinculación de la problemática entre refugiados y desplazados internos, entre varios puntos adicionales.

El problema de los refugiados ha descendido sensiblemente en la región, no así en el mundo. Mil novecientos noventa y nueve fue un cierre de siglo genocida; los conflictos de Kosovo, Timor Oriental, Chechenia, provocaron una marejada doliente de refugiados. El Premio Pullitzer a la mejor fotografía de 1999 ofrece la imagen de un niño albano kosovar, Agin Shala, a quien sus familiares pasan a través de un alambre de púas para huir de la violencia. Por otra parte, en América Latina se presenta la situación de desplazados internos en Guatemala, Perú y Colombia, que en momentos de ruptura crítica puede traducirse en una proyección de refugiados. Aquí la labor política y diplomática preventivas, con la experiencia de un buen número de años y la participación trascendente de tantas personas, es el camino obligado a ensayar.

Ricardo MÉNDEZ SILVA