



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**GENERACIÓN DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO
NACIONAL EN MATERIA DE REFUGIADOS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JESÚS MANUEL SIERRA ARROYO

ASESOR: MARIO ROSALES BETANCOURT

JUNIO, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO UNO EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS	
1.1 EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	9
1.2 CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA ENTRE EL ASILO Y EL REFUGIO	12
1.3 EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS, CONTENIDO Y PRINCIPIOS	15
1.4 ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE REFUGIADO	30
CAPÍTULO DOS LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS	
2.1 ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y EL SURGIMIENTO DEL ACNUR	43
2.2 ANTECEDENTES DEL REFUGIO EN MÉXICO Y LA CREACIÓN DE LA COMAR	49
2.3 LA EXPERIENCIA DE MÉXICO CON EL REFUGIO GUATEMALTECO	52
CAPÍTULO TRES LA ACTUAL PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN MÉXICO	
3.1 LA INCORPORACIÓN DEL TÉRMINO REFUGIADO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	59
3.2 LA ADHESIÓN DE MÉXICO A LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y SU PROTOCOLO DE 1967	65
3.3 LA TRANSICIÓN DEL REFUGIO MASIVO AL INDIVIDUAL, EL REFUGIADO COMO ASUNTO MIGRATORIO	68
3.4 LOS PROCESO DE ELEGIBILIDAD Y ASISTENCIA A REFUGIADOS, LA CIRCULAR CONJUNTA DEL INM Y COMAR	72
CAPÍTULO CUATRO UN NUEVO MARCO JURÍDICO NACIONAL EN MATERIA DE REFUGIADOS	
4.1 LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	77
4.2 LA EXPERIENCIA DE LATINOAMÉRICA, LAS LEYES DE ARGENTINA Y DE URUGUAY	82
4.3 CREACIÓN DE UNA LEY ESPECIAL EN MATERIA DE REFUGIADOS	86
4.4 INSTAURACIÓN DE UN NUEVO ÓRGANO ESPECIALIZADO EN REFUGIADOS	92
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

En el actual sistema jurídico mexicano se cuenta con dos conceptos de **refugiado**, uno esta contenido en la Ley General de Población y el otro en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Dichos conceptos establecen circunstancias distintas para el reconocimiento de la condición de refugiado, no son divergentes, no se contraponen, por el contrario, estos se complementan.

Sin embargo, la legislación nacional vigente establece un procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado que se encuentra inmerso en su totalidad dentro del ámbito migratorio.

La figura del refugio, incluyendo la protección y la asistencia que se otorga a los refugiados, no puede considerarse dentro del marco migratorio general y estar desvinculada de los compromisos internacionales específicos en materia de refugiados. La Ley General de Población considera al refugiado como mera característica migratoria, contrario al carácter declarativo de la figura de refugiado establecido en la Convención de 1951.

Actualmente, las disposiciones sobre refugiados establecidas en la Ley General de Población y su Reglamento, son contrarias en muchos aspectos a los instrumentos internacionales en materia de refugiados, *dado que contiene disposiciones tales como el no poder reconocer a una persona como refugiada por sufrir persecución política (artículo 42 fracción VI de la Ley); el deber del extranjero de presentar su solicitud al ingreso a territorio nacional o dentro de los siguientes 15 días naturales a dicho ingreso (Artículo 166 fracción I y VII inciso e del Reglamento); el que no se admita como refugiado al extranjero que provenga de un país en el cual se le haya negado la calidad de asilado o refugiado o que haya adquirido durante su estancia en México distinta calidad y característica migratoria (Artículo 166 fracción VII incisos d y f del Reglamento), entre otras;* impidiendo con ello el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

A través de la presente investigación, se pretende analizar la necesidad del Estado Mexicano de crear una Ley especial en materia de refugiados, con la finalidad de armonizar la legislación nacional con los instrumentos internacionales sobre refugiados. Lo anterior se realizará mediante el análisis histórico - jurídico de la figura del refugio, su diferenciación con la figura del asilo y la evolución que ha tenido en los ámbitos internacional y local.

En este sentido, se propone que la ley especializada en materia de refugiados incluya una parte sustantiva en la que se establezcan los criterios para la protección y asistencia de refugiados y solicitantes, así como una parte orgánica en la que se cree un nuevo órgano especializado en materia de refugiados.

CAPÍTULO UNO
EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

1.1 EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

LOS DERECHOS HUMANOS

La expresión “Derechos Humanos” se entiende como el conjunto de libertades de las que puede beneficiarse el individuo en sus relaciones con otros individuos o con el Estado; pero en esta situación es indispensable recordar que la “...auténtica libertad tiene que hermanarse con la verdad y con el orden. Sólo abdicando de la razón se puede llevar una vida sin normas”¹.

En la actualidad, dicha expresión abarca una vasta gama de derechos y de garantías del individuo, los cuales comprenden esencialmente: el derecho a la integridad física y mental, a la libertad de movimiento, a la libertad personal, a la de pensamiento, de reunión y de asociación, a la igualdad, a la propiedad, a la realización de sus aspiraciones, a la participación en la vida política². Dicho de manera más sencilla, los derechos humanos son derechos inherentes a toda persona por su condición de ser humano.

Estos derechos y garantías o conjunto de libertades, se fueron obteniendo cada una por separado de la otra, siempre ligadas al desarrollo de la humanidad, ya fuese por revoluciones, guerras civiles o levantamientos en contra de ciertos regímenes al interior de los Estados; este cúmulo de derechos era considerado hasta antes de 1945 una cuestión interna y competía exclusivamente al Estado el tutelarlos y restringirlos según considerase necesario.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al término de la Segunda Guerra Mundial y gracias a la experiencia que habían dejado los sistemas totalitarios, se observó al Estado como el mayor y más importante negador y violador de los Derechos Humanos.

La innegable dependencia entre el respeto a los Derechos Humanos y la paz internacional, tuvieron como consecuencia la internacionalización de los Derechos Humanos; es decir, “el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como sistema, con instituciones y con normas ciertas aceptadas por los Estados, principió a existir a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que surge un impulso idealista, altruista, humanitario y racional para salvaguardar los derechos del hombre conculcados o amenazados por un gobierno”³.

Al referirnos al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, estamos hablando de un “conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, en que se estipula el comportamiento y los beneficios que las personas o grupos de personas pueden esperar o exigir de los Gobiernos”⁴.

¹ Basave Fernández del Valle, Agustín; “*Fundamentos de Filosofía Política*”, Editorial Jus, México, 1976, Pág. 198.

² Pietro Verri, “*Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*”, Tercer Mundo, Comité Internacional de la Cruz Roja, Colombia, 1998, Pág. 34.

³ Sepúlveda, César; “*Derecho Internacional*”, 11ª. Ed., Porrúa, México, 1977, Pág. 503.

⁴ CICR, “*Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos analogías y diferencias*”, publicación electrónica disponible en www.cicr.org.

Es decir, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece el estándar de protección de la persona y los grupos humanos, perseguido por el Derecho Internacional en condiciones de paz; “dicho *standard minimun* viene dado por los derechos que protegen lo que Marks ha denominado “el núcleo indestructible de la dignidad humana”: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud o servidumbre y el derecho a las garantías jurídicas y procesales mínimas o indispensables”⁵.

“La normativa de los Derechos Humanos, como es sabido, en tanto rama autónoma del Derecho Internacional Público con sus propios instrumentos, sus propios órganos y sus propios procedimientos de aplicación, nació a partir de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, su primer catálogo metódico se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948”⁶.

Sin embargo, el origen de la internacionalización de los Derechos Humanos, puede ser considerado a partir de la “Carta del Atlántico” del 14 de Agosto de 1941, suscrita por el presidente de Estados Unidos de Norte América, Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill; en la cual se destacan las cuatro libertades expresadas a favor de la persona y que son: libres de necesidad, libres de temor, libres para expresarse y libres para abrazar cualquier religión.

En el ámbito internacional, el movimiento en *pro* de un sistema de derechos humanos comenzó en México a partir de 1945 con la celebración de la Conferencia de Estados Americanos sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, en donde lo más destacable resultó ser la Declaración IX, que proclamaba categóricamente “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos del hombre”.

En el mismo año, se celebró en San Francisco la Conferencia que dio lugar a la creación de la Organización de las Naciones Unidas. En el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas aparecen enunciados los ideales como son: “...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres..., a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad...”; y dentro de los Propósitos el relativo a “realizar la cooperación internacional..., en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁷.

Unos años más tarde, el espíritu mundial a favor de los Derechos Humanos propiciaría una nueva tendencia; el 10 de diciembre de 1948 se adoptó en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la llamada “Declaración Universal de Derechos Humanos”; dentro de la cual se consagra que: “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”⁸.

⁵ Blanc Altemir, Antonio; “*La Violación de los Derechos Humanos Fundamentales como Crimen Internacional*”, Bosch, Barcelona, 1990, Págs. 122-123.

⁶ Swinarski, Christophe; Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana; 2ª ed., Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1991, Pág. 81.

⁷ Cfr. Artículo 1 parágrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁸ Cfr. Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En la Declaración se encuentran contenidos los derechos: al debido proceso legal, a la personalidad jurídica, a la propiedad, a la participación política, a la seguridad social, al trabajo, a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, a la libertad de conciencia, pensamiento, expresión, asociación y privacidad.

Si bien es cierto, la Declaración de origen careció de fuerza obligatoria⁹, desde su creación tuvo la trascendente función de acostumbrar a los Estados con la noción que los Derechos Humanos ya no son de la exclusiva jurisdicción interna, sino del interés de la comunidad internacional. A partir de la Declaración, los Derechos Humanos tendrían un desarrollo cada vez mayor, tanto en el ámbito Internacional como en los ámbitos regionales (Consejo Europeo, Organización de Estados Americanos, etc.); teniendo como consecuencia la elaboración de tratados y convenciones de contenidos muy específicos.

De las principales fuentes convencionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sobresalen por su contenido: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio de 1948; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y las convenciones contra la Discriminación Racial; la Discriminación contra la Mujer; la Tortura; entre otras.

Entre los principales instrumentos regionales encontramos el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981.

El dinámico desarrollo de esta rama jurídica trajo como consecuencia que en 1993, 171 países reunidos en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptaran por consenso la llamada "Declaración de Viena"; en donde se disponen los principios conceptuales en que se trata de sustentar el reconocimiento y protección internacional de los Derechos Humanos y que resultan ser: Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia.

"La universalidad es inherente a los derechos fundamentales del hombre porque se trata de derechos que son expresión de la dignidad intrínseca de todo individuo, debiendo, en este sentido, ser aceptados y respetados por todos los Estados, con independencia de su sistema ideológico-político, económico y socio-cultural"¹⁰. Tanto la indivisibilidad como la interdependencia suponen que los derechos y libertades fundamentales constituyen en esencia una unidad, en la cual dichos derechos están vinculados indisolublemente.

En el estudio de los Derechos Humanos se habla de tres generaciones: la primera la relativa a los derechos civiles y políticos; la segunda referente a los derechos económicos, sociales y culturales y la tercera concerniente a los derechos más controvertidos, los llamados derechos de la solidaridad, categoría en la que se acogen derechos como: derecho a la paz, derecho al desarrollo, derecho a la libre determinación

⁹ A partir de la Conferencia de Teherán de 1968, más de 100 Estados proclamaron la obligatoriedad jurídica de la Declaración.

¹⁰ Remiro Brotons, Antonio; "*Derecho Internacional*", Mc Graw – Hill, Madrid, 1997, Pág. 1021.

de los pueblos, derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, derecho a un patrimonio común de la humanidad, derecho a la asistencia humanitaria.

1.2 CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA ENTRE ASILO Y REFUGIO

La palabra asilo, proviene del latín *asylum*, que significa sitio inviolable, lugar privilegiado de refugio para los perseguidos, establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos, o se les dispensa alguna asistencia, amparo, protección, favor¹¹.

Asilo en el contexto internacional es entendido como el “otorgamiento por un Estado de protección en su territorio a nacionales de otro Estado que huyen por temor de persecución o peligro grave. (...) La noción de asilo engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano”¹².

A partir de lo anterior, se entiende como derecho de asilo a la situación generada cuando una persona busca protección y la recibe de parte de un Estado distinto al de su nacionalidad.

Este derecho, sin separar sus componentes básicos de buscar y recibir, actualmente se encuentra contenido en diversos instrumentos internacionales. La evolución que ha sufrido hizo que pasará de una cuestión netamente del Estado, a una inherente a las personas. Se transformó de tal manera que ahora “nos encontramos con que el asilo, que tradicionalmente fue considerado una prerrogativa del Estado, se consagra como un derecho humano (...)”¹³.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se establece lo siguiente:

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Por su parte, el Sistema Interamericano protege el Derecho de Asilo dentro de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana mediante resolución XXX, adoptada el 2 de mayo de 1948, la cual establece lo siguiente:

¹¹ Real Academia Española, “*Diccionario de la Lengua Española*”, Vigésima Segunda Edición, 2001, versión electrónica disponible en www.rae.es.

¹² ACNUR – Unión Interparlamentaria, “*Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*”; Guía para Parlamentarios No. 2, 2001, Pág. 125.

¹³ Manly, Mark; “*La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, en ACNUR – Universidad Nacional de Lanús – Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “*El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*”, Primera Edición, EDITORAMA, San José, Costa Rica, 2004, Pág. 126.

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

El reconocimiento mundial y regional que se ha realizado respecto al Derecho de Asilo, no ha presentado un tratamiento homogéneo en los dos sistemas. Específicamente en Latinoamérica, el Derecho de Asilo ha sido dividido en dos grandes vertientes, el asilo diplomático y el asilo territorial; “se han distinguido, tanto por el Derecho positivo como por la doctrina, dos formas o categorías de asilo; el asilo territorial, también denominado a veces refugio, y el asilo político o diplomático”¹⁴.

“El asilo diplomático es aquel concedido por un Estado en la sede de su legación (embajada) o en un barco detenido en las costas del Estado a cuya jurisdicción intenta sustraerse el individuo”¹⁵. En otro orden de ideas, asilo diplomático es aquella protección que un Estado otorga a un individuo, en un lugar bajo su jurisdicción y dentro del territorio del Estado de donde es originario el que lo solicita.

El asilo territorial, “es el que se otorga discrecionalmente a un extranjero para que resida permanentemente o por un tiempo limitado en el Estado que lo acoge, quien al proceder así se limita a ejercer su soberanía; por ello normalmente no puede dar lugar a conflicto real con otro país. Su expresión final es la negativa a conceder la extradición, si ésta es solicitada por otro Estado que invoque que el asilado ha cometido un delito por el que se le va a procesar, se le ha procesado o se le ha condenado”¹⁶.

En relación a esta división del derecho de asilo, se han desarrollado diversos instrumentos internacionales en el seno del sistema interamericano, destacando los siguientes:

- a) Convención sobre Asilo, adoptada dentro del marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en La Habana, Cuba; el 20 de febrero de 1928.
- b) Convención sobre Asilo Político, adoptada dentro del marco de la OEA, en Montevideo, Uruguay; el 26 de diciembre de 1933.
- c) Convención sobre Asilo Territorial, adoptada dentro del marco de la OEA, en Caracas, Venezuela; el 28 de marzo de 1954.
- d) Convención sobre Asilo Diplomático, adoptada dentro del marco de la OEA, en Caracas, Venezuela; el 28 de marzo de 1954.

Atendiendo la similitud que existe en los dos sistemas en cuanto al Derecho de Asilo; es importante mencionar que el Sistema Interamericano contempla dos figuras muy similares, el asilo y el refugio; y por el contrario, en el sistema de las Naciones Unidas no existe una diferenciación entre asilo y refugio, en éste sistema los términos usados son el de asilo para referir al derecho, y el de refugiado que es aplicado a aquella persona que recibe protección en virtud del derecho de asilo.

¹⁴ Gros Espiell, Héctor; *El Derecho Internacional Americano sobre Asilo Territorial y Extradición en sus Relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados*, en el libro *Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, UNAM, México, 1982, Págs. 71-73.

¹⁵ Imaz, Cecilia; *La práctica del Asilo y del Refugio en México*, Potrerillos Editores, México, 1995; Pág. 25.

¹⁶ Carrillo Flores, Antonio; *El Asilo Político en México*, Memorias del Colegio Nacional, abril de 1978, México. Versión electrónica disponible en www.colegionacional.org.mx.

Tomando en cuenta lo anterior, no podemos olvidar que el derecho de asilo surge de la necesidad de restablecer los derechos humanos mínimos de las personas obligadas a abandonar sus países de origen, fundamentándose básicamente en la necesidad de protección a la persona y en la solidaridad internacional.

Si bien es cierto, entre los dos sistemas mencionados existen diferencias sustanciales en cuanto al tratamiento del Asilo, también es cierto que existe una coincidencia fundamental, los dos sistemas toman como principal factor el otorgar protección a la persona, lo cual es de mayor relevancia que las propias diferencias que se pueden describir.

Dentro de las diferencias encontramos que la más destacada proviene básicamente de los diversos instrumentos que se han elaborado para brindar protección a la persona. No hay que olvidar que el desarrollo tan distinto de los instrumentos internacionales, se debe a la diferencia de situaciones que enfrentaron cada sistema.

Otra diferencia significativa, la encontramos en el método de atención que se ha implementado para atender a las personas que requieren protección. En el sistema interamericano la protección ha quedado a cargo de los Estados; sin embargo, en el ámbito internacional la principal forma de atender a las personas que requieren protección ha sido mediante el establecimiento de organismos o instituciones de carácter internacional dedicadas a la atención de personas que requieren determinada protección.

Es importante recordar que la larga tradición de Latinoamérica, en lo que respecta al tratamiento del asilo, no ha sido desatendida por el Estado Mexicano, el cual ha seguido la tendencia de la región y por ello ha desarrollado en su legislación la división del derecho de asilo según los estándares de la región.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene disposiciones que establecen protección a los extranjeros que se encuentran en el Territorio Nacional. En su artículo 1º señala que “todo individuo gozará de las garantías que otorga [...], las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. La Constitución no señala expresamente el Derecho de Asilo; sin embargo, el artículo 15 prohíbe 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.

En consonancia con el texto constitucional, la Ley de Extradición Internacional señala en su artículo 8 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 donde se cometió el delito.

Aunado a lo anterior, encontramos en el artículo 42 fracción V de la Ley General de Población, la característica migratoria de “asilado político”, la cual refiere que “es el extranjero que se interna al país (...) para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen”; esta disposición refleja exclusivamente un asilo territorial.

Sin embargo, en la fracción V del artículo 165 del Reglamento de la Ley General de Población, se hace mención expresa del asilo diplomático, en los siguientes términos: “Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros y extranjeras

que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquéllas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el Asilo Diplomático a nombre de México (...)."

1.3 EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS, CONTENIDO Y PRINCIPIOS

El Derecho de los Refugiados es definido como el "cuerpo de derecho internacional consuetudinario y de instrumentos internacionales, regionales y nacionales que definen las normas de protección de los refugiados"¹⁷.

En el ámbito internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 428(V) del 14 de diciembre de 1950, creó una instancia encargada de atender a las personas que requerían protección y la cuales se encontraban fuera de su país; en otro orden de ideas, se creó un organismo que velara por el respeto del asilo. Este organismo fue denominado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Aunado a esto, se adoptó el Estatuto que lo regiría y en el cual se estableció una definición de refugiado. Por otro lado, al ACNUR le fue encomendada, entre otras, la tarea de asegurar la protección a los refugiados mediante la promoción de celebrar convenios internacionales que establecieran las reglas de protección a los refugiados.

En atención a su mandato, el ACNUR promovió la creación de un instrumento internacional que garantizara plenamente el respeto a los refugiados. Dicho instrumento fue aprobado por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas en Ginebra el 28 de julio de 1951, se le denominó como la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados". Actualmente es considerada como la base del Derecho de los Refugiados.

La Convención fue el primer instrumento que contempla, a parte de la definición de quien es un refugiado, los aspectos más importantes sobre la atención de refugiados; la necesidad de la cooperación internacional para solucionar los problemas de los refugiados en el mundo y la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados.

Lamentablemente, la Convención tenía disposiciones fundamentales que en poco tiempo la convirtieron en inoperante e inaplicable por la mayoría de los Estados que la habían ratificado; estas disposiciones se referían básicamente a dos cuestiones, una temporal y la otra geográfica; la conjunción de éstas delimitaban la aplicación de la Convención a las personas que hubieran abandonado su país derivado de las situaciones ocurridas antes del 1 de enero de 1951 en Europa o en cualquier otro lugar, dependiendo de la fórmula que adoptara cada Estado.

Ante las limitaciones que presentaba la Convención, el ACNUR se dio a la tarea de promover entre los Estados Parte la celebración de otro instrumento internacional. Éste sería el denominado Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva

¹⁷ ACNUR, Oficina Regional en México, "Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos", 2005, Pág. 295.

York el 31 de enero de 1967, creado con la finalidad de suprimir la cuestión temporal del texto de la Convención.

La Convención y su Protocolo han sido, desde su existencia, la base de protección a los refugiados; actualmente son el principal cuerpo normativo existente que regula el actuar de los Estados con respecto a las personas que merecen protección bajo los supuestos establecidos en dichos instrumentos.

No obstante lo anterior, la necesidad de brindar protección a los refugiados se siguió presentando en todo el mundo, particularmente en África y en Latinoamérica; regiones que por lo complejo de los conflictos que se presentaban en los Estados, tuvieron que desarrollar instrumentos en los que pudieran plasmar criterios de protección a los refugiados, distintos a los contenidos en la Convención y el Protocolo.

En el marco de la Organización de la Unidad Africana, los Estados integrantes de dicha organización se dieron a la tarea de atender conjuntamente la situación crítica bajo la que se encontraban los refugiados en ese continente, logrando que el 10 de septiembre de 1969 en Addis Abeba, Etiopía; la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno aprobara la denominada Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Rigen los Aspectos Específicos de los Refugiados en África.

Dentro de los aspectos relevantes de la Convención Africana encontramos que reconoció a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 como los instrumentos fundamentales para la protección de los refugiados; estableció la obligación de los Estados Parte en cooperar para la solución de los problemas de los refugiados; amplió la definición del término de refugiado para incluir a las persona que se ven obligadas a salir de su país de origen a causa de agresiones exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o por acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

Como tal, la Convención Africana es el único instrumento jurídico regional vinculante que existe en materia de refugiados.

En Latinoamérica, durante las décadas de los setentas y ochentas, se incrementó el número de refugiados presentes en la región, provocando que los Estados se vieran en la necesidad de adoptar las medidas necesarias para brindar protección a las personas. Dichas medidas fueron adoptadas por el Estado que recibía los flujos de refugiados, en algunos casos de forma masiva, en otros, arribos menores pero significativos.

Los principales motivos por los que se incrementaron los refugiados en la región, no se encuentran contenidos en la Convención de 1951; sin embargo, los Estados de la región no ampliaron la definición del término de refugiado. La práctica del asilo permitió que se brindara protección a los refugiados.

En 1984 se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, el Coloquio sobre la Protección de los Refugiados en América Central, México y Panamá, orientado a los problemas jurídicos y humanitarios que enfrentaba la región al atender a los refugiados. En el Coloquio estuvieron representados formalmente diez países de la región y además acudieron expertos de otros doce países.

El resultado del Coloquio fue la denominada Declaración de Cartagena sobre Refugiados; la cual al igual que la Convención Africana atendió la problemática de la región. Sin embargo, la Declaración de Cartagena no surge como instrumento regional vinculante, es decir, no generó ninguna obligación a los Estados.

El principal aporte de Cartagena, es la ampliación de la definición de refugiado existente en la Convención de 1951. La Declaración de Cartagena toma elementos provenientes de la Convención Africana; realizando precisiones y aportaciones propias de acuerdo a la experiencia particular de Centroamérica; extiende la protección a la personas por existir amenazas a la vida, seguridad, o libertad derivadas de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que alteren gravemente el orden público.

EL CONTENIDO DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

La Convención de 1951 es, desde hace más de cincuenta años, el principal instrumento mediante el cual se otorga protección a los refugiados. Actualmente, la protección de los refugiados se basa en la propia Convención, su Protocolo de 1967, y en su caso, la aplicación de los criterios regionales, esto es, para el Continente Africano se sigue además la Convención de la OUA y en Latinoamérica se atiende en buena medida la Declaración de Cartagena.

Las disposiciones contenidas en la Convención, establecen principios que, con la finalidad de brindar una adecuada protección, deben ser respetados por los Estados Parte de la misma. Estos principios se basan en la procuración de respeto a la persona, es decir, están orientados para que las personas que solicitan ser o en su caso ya hayan sido reconocidas como refugiados, reciban por parte del Estado que las acoge en su territorio, un trato digno y justo.

La protección de los refugiados se divide básicamente en dos grandes rubros, uno es la elegibilidad, entendiendo por tal el procedimiento mediante el cual se concluye si una persona es o no refugiada, y el otro es la asistencia, que en términos generales refiere la "ayuda que se presta para atender a las necesidades físicas y materiales de las personas"¹⁸.

La elegibilidad y la asistencia, como partes integrantes de la protección se deben realizar o desarrollar con pleno respeto a los derechos humanos. En la actualidad, las disposiciones de la Convención de 1951, en su mayoría, se encuentran reconocidas como derechos humanos.

EL TÉRMINO REFUGIADO. INCLUSIÓN, EXCLUSIÓN Y CESACIÓN

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 contienen, entre otras cosas, disposiciones que definen quien debe ser considerado un refugiado y quien no debe ser considerado de tal manera. Estas disposiciones se suelen dividir en tres rubros que a saber son:

¹⁸ ACNUR, Op. cit., Pág. 291.

1. **Cláusulas de inclusión.** Establecen los criterios que debe satisfacer una persona par ser considerado refugiado.
2. **Cláusulas de exclusión.** Establecen los criterios bajo los cuales no se considera como refugiado a una persona.
3. **Cláusulas de cesación.** Establecen las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad.

CLÁUSULAS DE INCLUSIÓN

Las cláusulas de inclusión establecen que personas serán consideradas como refugiados y las divide en dos grupos, estando el primero comprendido por las personas que previamente a la aprobación de la Convención ya habían sido reconocidas como refugiados, y el segundo comprendido por las personas que serían reconocidas en virtud de la definición contenida en el mismo instrumento.

Dentro del primer grupo, se ubican las personas que fueron reconocidas como refugiadas de conformidad con los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados¹⁹.

Por su parte, el segundo grupo refiere a las personas reconocidas como refugiados en virtud de la denominada “Definición Universal de refugiado”. La definición establecida por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, establece que por el término de refugiado se entenderá 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 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 nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”²⁰.

CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

Las cláusulas de exclusión son las disposiciones contenidas en la Convención de 1951, por medio de las cuales se niega la protección a ciertas personas que de otro modo cumplirían con la definición. Dichas cláusulas, se dividen en tres grupos:

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

La Convención de 1951 establece que la misma no será aplicable a las personas que reciban protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Sin embargo, precisa que si la protección o asistencia que recibía la persona haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya

¹⁹ Cfr. Artículo 1 párrafo A inciso 1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

²⁰ Cfr. Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Artículo 1 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

solucionado definitivamente, las mismas tendrán derecho a los beneficios que otorga la Convención²¹.

2) Personas que no necesitan de protección internacional.

De acuerdo a este criterio, la protección internacional no es aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país²².

3) Personas que no son merecedoras de protección internacional.

La Convención de 1951 señala tres causales en las que se considera que una persona no es merecedora de protección, pese a cumplir con los demás requisitos. En este sentido, se dice que no son merecedoras de protección las personas de las cuales existan motivos para creer que:

- A) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
 - a. Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
 - b. Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Los delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad, son mejor conocidos como crímenes. En la época en que surge la Convención, estos crímenes se encontraban codificados en instrumentos internacionales creados a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente, los crímenes de guerra y contra la humanidad se encuentran definidos en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Por su parte, los crímenes contra la paz se encuentran definidos en otros instrumentos.

Crímenes contra la paz. Mediante el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 se instituyó un Tribunal Militar Internacional para el enjuiciamiento de los principales criminales de guerra del Eje Europeo, mismo que fue dotado de su propio Estatuto y en el que se establecía que por crímenes contra la paz se entendería el planear, preparar, iniciar o hacer una guerra de agresión, o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetración de cualquiera de los actos mencionados²³.

Crímenes de guerra. Cuando se habla de “crímenes de guerra”, se entiende que se trata de ciertas violaciones a normas que rigen los conflictos armados. (...) a pesar del amplio desarrollo del Derecho Internacional Humanitario y de las normas que prevén la responsabilidad penal individual de los autores de violaciones a

²¹ Cfr. Artículo 1 sección D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

²² Cfr. Artículo 1 sección E de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

²³ Cfr. Artículo 6 del Estatuto del Tribunal de Nüremberg.

dichas normas, no fue sino hasta la adopción del Estatuto de Roma, cuando finalmente se estableció la primera lista exhaustiva de violaciones del Derecho Internacional Humanitario que acarrearán la responsabilidad penal internacional²⁴. Dentro de la competencia material de la Corte Penal Internacional, se encuentran contemplados los llamados “Crímenes de Guerra”, en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala.

Crímenes contra la humanidad. El término de crímenes de lesa humanidad o crímenes contra la humanidad, proviene de la llamada cláusula MARTENS, contenida en la Convención de la Haya de 1907, relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, dicha cláusula establece que: “En espera de un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las leyes de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”²⁵.

Sin embargo, las referencias a la humanidad, fueron utilizadas en un sentido no técnico y no aspiraban indicar un conjunto de normas diferentes de las leyes y costumbres de la guerra. Al término de las dos Guerras Mundiales, el concepto de crímenes de lesa humanidad tomaría mayor relevancia en el ámbito internacional, y así se comenzaría con su verdadera definición.

En el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, como en los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las Sentencias del Tribunal de Nuremberg; no se da una verdadera definición de los crímenes de lesa humanidad, simplemente se enumeran aquellos que quedan comprendidos dentro de esta categoría; teniendo entre ellos: el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación y otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, o las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, cuando tales actos sean cometidos o tales persecuciones sean llevadas a cabo al perpetrar un delito contra la paz o un crimen de guerra o en relación con él.

Tras muchas opiniones doctrinales, el primer cambio que se tenía que dar al concepto de los crímenes de lesa humanidad, era el relativo a la independencia de dichos crímenes respecto de la situación de guerra. Sin embargo, desprovisto de su primitiva identidad, el nuevo crimen contra la humanidad independiente de la guerra debía ser dotado de una sustantividad propia que lo distinguiese de los delitos comunes de Derecho interno y que legitimase su adopción por el Derecho penal internacional²⁶.

²⁴ Roberge, Marie-Claude; “*Los crímenes de guerra en el Estatuto de Roma*”, en “La Corte Penal Internacional (Ensayos para la Ratificación e Implementación de su Estatuto)”, Secretaría de Relaciones Exteriores –Universidad Iberoamericana, México, 2002, Págs. 68 – 69.

²⁵ Contendida en el preámbulo de la Convención IV de la Haya de 1907. El nombre de la cláusula deriva del jurista ruso Frederic de Martens, quien la elaboró.

²⁶ Gil Gil, Alicia; “*Derecho Penal Internacional*”, Editorial Tecnos, Pág. 117.

Pero a pesar de la necesaria independencia de los crímenes de lesa humanidad con respecto a los crímenes de guerra; en el Estatuto del Tribunal para la Ex Yugoslavia, aún se consideró la conexidad de los crímenes de lesa humanidad con la existencia de un conflicto armado ya fuese interno o de carácter internacional, pero esta "limitación no es decisiva puesto que su propia jurisdicción va ligada a la existencia de un conflicto armado"²⁷.

En el Estatuto de la Corte Penal Internacional se entiende por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos que describe el artículo 7 párrafo 1 del Estatuto de Roma, cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

El término generalizado ha sido entendido por el Tribunal de Ruanda como un acontecimiento "masivo, frecuente, acción en gran escala, llevada a cabo de manera colectiva con seriedad considerable y dirigida a una multiplicidad de víctimas"²⁸.

Por ataque sistemático "debe entenderse que la conducta se aplique conforme a una política o plan preconcebido, cuya implementación resulte de la comisión repetida a continuación de dichas conductas"²⁹.

Ahora bien, por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el artículo 7 párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política³⁰.

CLÁUSULAS DE CESACIÓN

El estatuto de refugiado, tal y como ha sido concebido en el derecho internacional, es en principio un fenómeno transitorio que permanece mientras subsistan los motivos para temer persecución en el país de origen. Una vez que desaparecen estos motivos, se puede terminar legítimamente el estatuto de refugiado³¹.

La Convención de 1951, establece disposiciones mediante las cuales se puede dejar de brindar protección a los refugiados. Partiendo del supuesto que la protección internacional, es decir la que se otorga en virtud de la Convención de 1951, suple la falta de protección nacional que enfrenta una persona y que la ha obligado a salir de su país de nacionalidad o residencia habitual; encontramos que para terminar o cesar la protección internacional, el refugiado debe tener, de nueva cuenta, protección nacional, la cual puede ser brindada tanto por el país de origen, es decir, del que salió originalmente, ó por un nuevo país de residencia o de nacionalidad³².

²⁷ Gil Gil, Alicia; "El genocidio y otros crímenes internacionales", Centro Francisco Tomás y Valiente, Alzira-Valencia, 1999, Pág. 118.

²⁸ Akeyesu, ICTR-96-4-T, 2 de septiembre 1998, secc. 6.4. traducción por Javier Dondé Matute en "Los Crímenes de lesa Humanidad", en La Corte Penal Internacional (Ensayos para la Ratificación e Implementación de su Estatuto), Secretaría de Relaciones Exteriores –Universidad Iberoamericana, México, 2002, Pág. 36.

²⁹ Dondé Matute, Javier Op. cit.

³⁰ Cfr. Artículo 7 párrafo 2 inciso a) del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

³¹ ACNUR, *Las Cláusulas de Cesación: Directrices para su Aplicación*, Ginebra, 26 de abril de 1999. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

³² El artículo 1 sección C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, establece lo siguiente:

RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Las disposiciones establecidas en la Convención de 1951 presuponen que una persona es un refugiado antes de que el Estado que la recibe, en aplicación de la propia Convención, concluya que realmente cumple con los supuestos de la definición, teniendo como consecuencia el reconocimiento de la condición de refugiado, lo anterior posee un carácter netamente declarativo.

Sin embargo, en el Derecho Internacional de los Refugiados existe otro supuesto para que una persona sea reconocida como refugiado, y se basa en el reconocimiento otorgado por el ACNUR en ejercicio su mandato, el cual fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 428(V) del 14 de diciembre de 1950.

La misma resolución, estableció el Estatuto de la Oficina del ACNUR, el cual establece la competencia del organismo internacional para brindar protección a los refugiados. Específicamente, los numerales 1 y 6 A (ii) del Estatuto, son la base del reconocimiento que realiza el ACNUR. Es importante destacar que la definición de refugiado contenida en el Estatuto, es muy similar a la definición de la Convención.

CLASIFICACIÓN DE REFUGIADOS

REFUGIADOS POR ESTATUTO

Son las personas consideradas como refugiados de conformidad con instrumentos internacionales vigentes antes de la Convención de 1951.

REFUGIADOS BAJO MANDATO DEL ACNUR

Quedan comprendidas bajo este término todas las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR en ejercicio de su mandato tal como se define en su Estatuto y en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

REFUGIADOS BAJO CONVENCIÓN

Este término refiere a las personas reconocidas como refugiados, en virtud de la aplicación del artículo 1 sección A de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967.

“C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;
Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;
- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;
Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

REFUGIADOS “SUR PLACE”

Son las personas que no son refugiados al abandonar su país de origen, pero que adquiere tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia. Los refugiados “sur place” pueden temer ser perseguidos debido a un cambio en su país de origen, por ejemplo, un golpe de estado, o por actividades políticas realizadas de buena fe en su país de acogida.

REFUGIADOS “PRIMA FACIE”

Son las personas que forman parte de una afluencia masiva por causales de persecución y son consideradas como refugiados dado que las circunstancias imposibilitan el realizar una determinación individualizada, admitiéndose, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es un refugiado.

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

EI PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

El término de no discriminación es entendido como “el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles”³³.

La protección de los refugiados parte de un supuesto esencial, “la no discriminación”, que de acuerdo a la Convención de 1951 los Estados Parte están obligados a aplicar las disposiciones de la misma, a todos los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen³⁴.

En este sentido, es importante resaltar que la propia Convención enumera solo algunos motivos y no menciona todos los motivos contemplados en la definición de refugiado; sin embargo, el Comité Ejecutivo del ACNUR en sus conclusiones ha procurado se incluyan los cinco motivos de la definición, recomendando que “las decisiones de los Estados con respecto al otorgamiento de asilo deben adaptarse sin discriminación por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad o país de origen”³⁵.

EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN (NON-REFOULEMENT)

Norma que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro. El término non-refoulement, o no devolución, deriva del término francés *refouler*, que quiere decir “empujar hacia atrás, hacer retroceder a las personas”. En el ámbito de la extranjería implica la reconducción sumaria a la frontera de quienes se ha

³³ Rodríguez Zepeda, Jesús; “*Definición y Concepto de la No Discriminación*”, Revista el Cotidiano, noviembre-diciembre, Año/Vol. 21, número 134, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2005, Págs. 23 - 29.

³⁴ Cfr. Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

³⁵ EXCOM, Conclusión 12 (XXIX), Consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado, 1978. ACNUR, Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

descubierto su entrada ilegal, así como la denegación sumaria de admisión a quienes no poseen documentación válida. Es un proceso distinto de la expulsión y de la extradición³⁶.

La Convención de 1951, establece que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Desde la adopción de la Convención de Ginebra en el año 1951, el principio de *non-refoulement* ha evolucionado hasta convertirse en una norma de carácter absoluto, es decir, que no admite excepción ni derogación alguna. Efectivamente, la norma de *non-refoulement* recogida en los tratados de derechos humanos cubre una gama más amplia de situaciones, ya que, además de no admitir derogaciones ni excepciones, no exige que el peligro esté vinculado al estatus civil o político del individuo, sino que puede derivar de cualquier causa, y cubre, además de la devolución y la expulsión, también la extradición.

La obligación de no devolución afecta a los refugiados independientemente de su reconocimiento oficial y por lo tanto, incluye a los solicitantes de asilo cuya situación todavía no se haya determinado. Abarca todas las medidas atribuibles a un Estado que puedan tener como consecuencia la devolución de un solicitante de asilo o a un refugiado a las fronteras de territorios en los que su vida o su libertad se verían amenazadas o donde correrían el riesgo de ser perseguidos. Esto incluye el rechazo en la frontera, la interceptación y la devolución indirecta, tanto en casos individuales como en situaciones de afluencia masiva^{37, 38}.

Por su parte, la Declaración de Cartagena reiteró la importancia y significación de este principio como piedra angular de la protección internacional de los refugiados; de igual forma estableció que este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional como un principio de *jus cogens*^{39, 40}.

³⁶ María Teresa Gil Bazo, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, publicación electrónica disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net>.

³⁷ ONU, Asamblea General, 52º período de sesiones, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Documento A/AC.96/951, Nota sobre la Protección Internacional, 13 de septiembre de 2001, párrafo 16.

³⁸ Es importante notar que el principio de *non-refoulement* incluye también el no rechazo en frontera. La cuestión resulta relevante en la medida en que los Estados occidentales aplican en ocasiones la ficción jurídica de la “extraterritorialidad” en sus zonas fronterizas, y en concreto en puertos y aeropuertos, intentando excluir así la aplicabilidad de los derechos y garantías jurisdiccionales al individuo que en ellas solicita asilo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en 1996 en el caso *Amuur contra Francia* relativo a la “retención” de cuatro solicitantes de asilo en la zona internacional del aeropuerto de París-Orly que, “a pesar de su nombre, la zona internacional no tiene estatuto extraterritorial”, por lo que “aunque los demandantes no estaban en Francia en virtud de la legislación interna de dicho país, retenerlos en la zona internacional del aeropuerto París-Orly los había sometido a la legislación francesa” (párrafo 52). El Tribunal añadió también que las legítimas restricciones a la inmigración no deben privar a los solicitantes de asilo de la protección proporcionada por los instrumentos de derechos humanos. En efecto, como declaró el mismo Tribunal en una sentencia posterior (D. contra Reino Unido), el principio absoluto recogido en el artículo 3 se aplica al demandante, ya que “haya o no entrado en territorio del Estado Parte en el sentido técnico del término, el hecho es que se encuentra allí físicamente, y por lo tanto sometido a la jurisdicción del Estado demandado... Corresponde así al Estado demandado garantizar al demandante los derechos enunciados en el artículo 3, independientemente de la gravedad de la infracción que ha cometido” (párrafo 48). Gil Bazo, María Teresa; *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, publicación electrónica disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net>.

³⁹ Conclusión Quinta de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁴⁰ El *jus cogens*, es la denominación utilizada para referirse a las “normas imperativas de Derecho Internacional”; es decir, ambas expresiones refieren lo mismo, son sinónimas; para mejor entendimiento, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, las define en su artículo 53 como: “...una norma aceptada y reconocida por la comunidad

De igual forma, la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptada el 16 de noviembre del 2004 estableció que: *“(...) Reconociendo el carácter de jus cogens del principio de la no devolución (non-refoulement), incluyendo el no rechazo en frontera, piedra angular del derecho internacional de los refugiados, recogido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y afirmado asimismo en el artículo 22 (8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el compromiso de los países de América Latina con el mantenimiento de fronteras abiertas para garantizar la protección y seguridad de quienes tienen el derecho a la protección internacional”*.

PRINCIPIO DE NO SANCIÓN POR INGRESO ILEGAL

La Convención de 1951 establece que no se debe penalizar a los refugiados por haber entrado a un país de modo ilegal si vienen directamente de un sitio en el que estaban en peligro y se han presentado ante las autoridades⁴¹.

Este principio se encuentra estrechamente relacionado con el derecho de libre circulación; dado que la Convención de 1951 señala como obligación de los Estados Parte y como derecho de los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado, que dichos Estados concedan a los refugiados el derecho escoger el lugar de su residencia y de viajar libremente en el mismo⁴².

En cuanto al ingreso ilegal, la Convención de 1951 señala que los Estados no impondrán a los refugiados restricciones de circulación más que las necesarias y solamente se aplicarán hasta que la situación de dichos refugiados se haya regularizado⁴³.

Ahora bien, las restricciones al derecho de circulación se basan prácticamente en la detención de refugiados o de las personas que han solicitado ser reconocidas como tales. En este sentido, si bien hemos señalado la prohibición de sanciones penales, es importante recordar que el término “sanciones” incluye, pero no se limita sólo al procesamiento, las multas y el encarcelamiento⁴⁴.

internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Es así, “una norma imperativa puede ser el producto de la evolución de una antigua norma que no tenía originariamente tal carácter o aparece al contrario desde su nacimiento como tal. En todo caso será la comunidad internacional en su conjunto quien al aceptarla y reconocerla como norma que no admite acuerdo en contrario le otorgue el carácter de ius cogens”⁴⁰. En el concepto de ius cogens, convergen tres elementos que dan forma a su estructura y a saber son: 1) La comunidad internacional, 2) La oponibilidad “erga omnes” y 3) La exigencia de su cumplimiento por todos los Estados. De estos elementos el que mayor relevancia toma es el de la oponibilidad “erga omnes”, es decir, las “normas que constituyen las reglas fundamentales de la organización de la comunidad internacional actual, obligan a todos los Estados, desplegando una eficacia normativa erga omnes y desbordando necesariamente los límites del relativismo. La jurisprudencia internacional ha reconocido la existencia de las obligaciones erga omnes, derivadas de las normas de ius cogens, ya sea a través de situaciones que por su naturaleza se consideran oponibles a todos los Estados, generando por lo tanto consecuencias erga omnes”. Blanc Altemir, Antonio; *La Violación de los Derechos Humanos Fundamentales como Crimen Internacional*, Bosch, Barcelona, 1990, Págs. 84-85, 91.

⁴¹ Cfr. Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁴² Cfr. Artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁴³ Cfr. Artículo 31 párrafo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁴⁴ ACNUR - Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra, *El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa Redonda de Expertos, Ginebra 8-9 de noviembre de 2001.

En relación a las restricciones de circulación vale la pena prestar atención a la práctica seguida en algunos Estados, dentro de los cuales figura México, ya que a pesar de no sancionar penalmente el ingreso irregular, si realizan detenciones administrativas, conocidas según nuestra legislación como “aseguramientos”; en este sentido y como lo ha señalado Corcuera, “de poco sirve la diferenciación entre el concepto de detención administrativa o penal, pues en ambos casos se trata de una privación de la libertad”⁴⁵.

Sin embargo, la detención se justificada solamente para verificar la identidad, para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado, para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado, o para preservar la seguridad nacional o el orden público⁴⁶.

PRINCIPIO DE UNIDAD FAMILIAR / REUNIFICACIÓN FAMILIAR

El término de familia es definido como “un conjunto de personas que conviven bajo el mismo techo, organizadas en roles fijos (...) con vínculos consanguíneos o no, con un modo de existencia económico y social comunes, con sentimientos afectivos que los unen y aglutinan”⁴⁷.

En los ámbitos regional e internacional, se ha reconocido la importancia de la familia entorno a la existencia de la sociedad, así como la necesidad de protegerla.

En relación con lo anterior, es de destacar lo señalado por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, dado que esta parte de la libertad personal para decidir sobre la constitución de una familia, estableciendo lo siguiente: “toda persona tiene derecho a constituir familia; elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella”⁴⁸.

Por su parte, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”⁴⁹.

En cuanto a la protección de la familia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene un alcance mayor que los instrumentos internacionales antes mencionados, toda vez que refiere lo siguiente: “(...) debe ser protegida por la sociedad y el Estado”⁵⁰.

⁴⁵ Corcuera, Santiago; “Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado”, en ACNUR, Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1a. ed., San José, Costa Rica, EDITORAMA, 2005.

⁴⁶ EXCOM, Conclusión No. 44(XXVII), Detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo, 1986. ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

⁴⁷ Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes, Concepto de Familia, publicación electrónica disponible en ww.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%2012_UT_1.PDF

⁴⁸ Cfr. Artículo 6 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁴⁹ Cfr. Artículo 16 párrafo 3 de la Declaración de los Derechos Humanos. Así mismo e Artículo 23 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁰ Cfr. Artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De igual forma, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobrepasa a la propia Convención y estableció que la familia "(...) debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material"⁵¹.

Ahora bien, el principio de unidad familiar es aquel que da efecto a la protección de la familia como núcleo natural y fundamental de la sociedad. En virtud de este principio, se puede otorgar la condición de refugiado al cónyuge o a las personas a cargo de una persona que responde a los criterios de la definición de refugiado⁵².

En las disposiciones de la Convención de 1951 no se enuncia el principio de la unidad familiar; sin embargo, la Recomendación B emitida en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apartadas aprobada el 28 de julio de 1951, reconoció a la unidad familiar como un "derecho esencial" de los refugiados.

Una gran parte de los refugiados se ven obligados a dejar a sus familias en el país de origen; para cumplir con el principio de reunificación familiar, se ha recurrido a la denominada "reunificación familiar", término que refiere al proceso por el cual los miembros de un grupo familiar, separados forzosamente (...), se reagrupan en un país distinto al del origen⁵³.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha señalado que en interés de la reunión de familias y por razones humanitarias, los Estados deberían facilitar la admisión a su territorio de, al menos, el cónyuge y los hijos menores o dependientes de cualquier persona a la cual se hubiera otorgado refugio provisional⁵⁴.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS

DERECHOS

La Convención de 1951 establece algunos derechos que les corresponden a las personas que han sido reconocidas como refugiados, dichos derechos se pueden describir de la siguiente manera:

- a) Todos los refugiados deben ser provistos de papeles de identidad y documentos de viaje que les permitan salir del país.
- b) Libertad de circulación.
- c) Los refugiados deben recibir el mismo trato que los nacionales en lo que respecta a los siguientes derechos:

⁵¹ Artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵² ACNUR – Unión Interparlamentaria, *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*; Guía para Parlamentarios No. 2, 2001.

⁵³ Organización Mundial para las Migraciones, *Glosario sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración* No. 7, OIM, 2006.

⁵⁴ EXCOM, Conclusión No. 15 (XXX) e), *Refugiados sin país de asilo*, 1979. ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

- La práctica libre de la religión y la educación religiosa.
 - El libre acceso a los tribunales de justicia (se incluye la asistencia jurídica).
 - Acceso a la educación básica.
 - Acceso a la asistencia y el socorro públicos.
 - La protección que brinda la seguridad social.
 - La protección de la propiedad intelectual, tal como los inventos y las marcas comerciales.
 - La protección de las obras literarias, artísticas y científicas.
 - Tratamiento equitativo por parte de las autoridades tributarias.
- d) Los refugiados deben recibir un trato tan favorable como el concedido a los nacionales de países extranjeros en lo que tiene que ver con los siguientes derechos:
- El derecho a afiliarse a un sindicato.
 - El derecho a pertenecer a otras organizaciones apolíticas y sin ánimo de lucro.
 - El derecho a conseguir empleo remunerado
- e) Los refugiados deben recibir el trato más favorable posible, que debe ser al menos tan favorable como el que se da a los extranjeros que se encuentran en las mismas circunstancias, en lo que respecta a los siguientes derechos:
- El derecho a la propiedad.
 - El derecho a ejercer una profesión.
 - El derecho a trabajar por cuenta propia.
 - El acceso a la vivienda.
 - El acceso a la educación básica.
- f) Los refugiados deben recibir el mismo trato que se da a los extranjeros en lo que respecta a los siguientes derechos:
- El derecho a elegir su lugar de residencia.
 - El derecho a desplazarse sin restricciones dentro del país.
 - El derecho a practicar una religión y a la instrucción religiosa.
 - El libre acceso a los tribunales de justicia (se incluye la asistencia jurídica).
 - Acceso a la educación básica.
 - Acceso a la asistencia y socorro públicos.
 - La protección que brinda la seguridad social.
 - La protección de la propiedad intelectual, tal como los inventos y las marcas comerciales.
 - La protección de las obras literarias, artísticas y científicas.
 - Tratamiento equitativo por parte de las autoridades tributarias.

OBLIGACIONES

La Convención de 1951 señala que los refugiados tienen obligaciones o deberes respecto del país donde se encuentran. En general están obligados, por las leyes del Estado que los recibe, de la misma forma que las demás personas presentes en el territorio⁵⁵.

⁵⁵ Cfr. Artículo 2 de la de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

SOLUCIONES AL REFUGIO

La protección internacional de los refugiados parte del supuesto que esta es temporal y en todo momento, se busca la solución a la situación de los refugiados.

En el Estatuto del ACNUR, se señalan que este organismo deberá buscar soluciones a la situación de los refugiados, contemplando dentro de dichas soluciones a la repatriación voluntaria y la asimilación en sus nuevas comunidades.

El objetivo de todos los esfuerzos de protección es en última instancia el restablecimiento de una vida normal. La orientación hacia las soluciones es evidente en las disposiciones de la Convención sobre cesación, asimilación y naturalización⁵⁶.

En lo que respecta a la soluciones de la situación de los refugiados, el EXCOM ha señalado que las soluciones tradicionales son la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento, y éstas son respuestas viables e importantes. De igual forma, menciona que una combinación de soluciones en que se tengan en cuenta las circunstancias específicas de cada situación de refugiados puede ayudar al logro de soluciones duraderas⁵⁷.

REPATRIACIÓN VOLUNTARIA. Es el regreso de refugiados a su país de origen, en virtud de una decisión originada a raíz del deseo de regresar y tomada libremente y con conocimiento de causa⁵⁸.

INTEGRACIÓN. Es el proceso por el cual los refugiados, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad. La integración es un proceso mutuo, dinámico, continuo y con múltiples facetas; desde el punto de vista del refugiado, la integración exige estar dispuesto adaptarse al estilo de vida de la sociedad anfitriona sin perder la propia identidad cultural, y desde el punto de vista de la sociedad anfitriona, exige que las comunidades estén dispuestas a recibir con hospitalidad y a responder positivamente a los refugiados y las instituciones públicas, a cubrir las necesidades de una población heterogénea⁵⁹.

REASENTAMIENTO. Es la reubicación e integración de refugiados en otra área geográfica, generalmente en un tercer país. Es un proceso que comienza con la identificación y evaluación de los solicitantes, que incluye la recogida al llegar en un país de reasentamiento y que incluye una integración a largo plazo en la comunidad receptora⁶⁰.

⁵⁶ ONU, Asamblea General, 52º período de sesiones, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Documento A/AC.96/951, Nota sobre la Protección Internacional, 13 de septiembre de 2001, párrafo 16.

⁵⁷ EXCOM, Conclusión No. 101 (LV), Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados, 2004. ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

⁵⁸ Véanse: OIM, Glosario sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración No. 7, OIM, 2006. y ACNUR, Oficina Regional en México, *Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos*, 2005.

⁵⁹ Véanse: OIM, Op. cit. / ACNUR- Victorian Foundation for Survivors of Torture, *Manual de Reasentamiento para refugiados: Una Guía Internacional para la acogida e integración*, 2002.

⁶⁰ Id.

1.4 ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE REFUGIADO

De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado⁶¹.

LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN UNIVERSAL

La definición de refugiado contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, modificada en virtud de su Protocolo de 1967, para su análisis se divide en cuatro elementos integrantes que a saber son:

- a) Fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual,
- b) Fundados temores,
- c) Persecución,
- d) Los cinco motivos:
 - 1) Raza,
 - 2) Religión,
 - 3) Nacionalidad,
 - 4) Pertenencia a determinado grupo social, y
 - 5) Opiniones políticas.

FUERA DEL PAÍS DE NACIONALIDAD O RESIDENCIA HABITUAL

La definición de refugiado exige que la persona, a quien se le pudiera reconocer como refugiado, deba encontrarse fuera de su país de nacionalidad por fundados temores de ser perseguida. De igual manera, la definición hace referencia a personas que carecen de nacionalidad (apátridas) y a personas que tienen más de una nacionalidad. En el primer caso se establece que si una persona carente de nacionalidad se encuentra fuera de su país de residencia habitual por temores fundados de persecución por los motivos enumerados en la propia definición, se le puede considerar como refugiado. En el segundo caso, para poder considerar como refugiado a personas con más de una nacionalidad, es necesario que las circunstancias y los motivos ya mencionados se apliquen a cada país cuya nacionalidad posean.

En lo relativo a este elemento, debemos prestar atención a la situación que conlleva, que en términos simples es la salida obligada de un país por parte de una persona que tiene temor de ser perseguida. A partir de ello, es necesario atender dos cuestiones importantes y relacionadas entre sí; la primera se refiere a la salida, en la cual resulta conveniente señalar la relación que se genera entre el refugiado y los fenómenos

⁶¹ ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiados*, Ginebra, septiembre 1979, reimpresión, México, 2007, párrafo 28.

migratorios; y la segunda se refiere al motivo de la salida, derivado de la falta de seguridad de la persona.

El hecho de que una o varias personas salgan de un país, presupone en principio, que estamos frente a una migración. Y en efecto, el término migración es utilizado para referir al “movimiento que realizan las personas de una población y que implica un cambio de localidad en su residencia habitual en un intervalo de tiempo determinado. “Para ello debe ocurrir que el migrante cruce las fronteras o límites de una región geográfica”⁶².

Este concepto de migración, no permite apreciar cuales son los motivos que tuvo una persona o un grupo para salir del país. Recordemos que en cuestión de refugiados, las personas salen del país a consecuencia de factores externos, es decir, se ven obligadas a cruzar fronteras internacionales e internarse en el territorio de un país con la finalidad de buscar protección. Es entonces, cuando podemos asegurar que un refugiado realiza una migración forzosa.

Este tipo de migración es definida como el “movimiento de población fuera de su lugar de origen o de residencia habitual, de carácter temporal o permanente y por lo general a gran escala, que tiene un carácter involuntario, es decir, es motivado por la presión –o la amenaza- de factores externos actuando aisladamente o en conjunción. Conlleva un elemento de coacción externa e inevitable que determina la decisión de las personas. Por otro lado, los movimientos de población forzosos son también heterogéneos en su naturaleza, causas e impacto. Se trata de personas cuyo desplazamiento involuntario se inicia por causa o temor a alguna forma de conflicto impuesto externamente y que amenaza de forma inmediata su vida, situación en la que sus gobiernos de origen son incapaces o negligentes a la hora de garantizar su protección”⁶³.

Ahora bien, la segunda cuestión que conlleva el elemento en análisis, es el relativo al motivo de la salida, la cual es originada por la existencia en la persona, de un temor de ser perseguida. En este sentido, podemos aseverar que tal situación deviene del incumplimiento de uno de los fines que tiene asignados el Estado, que a saber es el bien común.

Es importante señalar que, el Estado para cumplir con el objetivo de procurar el bienestar y mandato del pueblo, realiza una serie de actividades a través de sus distintos órganos con base en planes, programas y proyectos que sirven como parámetros para su trabajo y desempeño. La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades –jurídicas, materiales y técnicas- para actuar, y que le corresponden como persona jurídica de Derecho Público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública⁶⁴. La actividad del Estado, se enfoca entonces hacia tres áreas principales: 1) El mantenimiento y preservación del orden interno, 2) El equilibrio en las relaciones externas y 3) El desarrollo de la nación en todos sus ámbitos.

En la teoría clásica de la administración pública, se establece que el Estado busca la obtención del bien común. En cambio, el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y al interés general. El bien público, se dirige al conjunto total de

⁶² Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, Documentos de Cursos, Sesión 11 Migración, publicación electrónica disponible en http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/demografia/materia/11_migracion.htm

⁶³ Mendia, Irantzu; *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Op. cit.

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, Primer curso, México, Porrúa, 1994, Pág. 19.

individuos y grupos que forman parte de la sociedad. Con ello se establece la diferencia entre éste y lo que se podría considerar como bien particular, que es el que corresponde a los individuos y grupos y no al Estado⁶⁵.

El Estado, se encuentra obligado a garantizar la seguridad de la personas en sus vidas cotidianas, la cual se alcanza (...) con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura. Esta seguridad se ha denominado como “seguridad humana” y presenta dos dimensiones básicas: la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean cubiertas) y la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.). Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos⁶⁶.

En relación a esto, es de destacar que en materia de Derecho Internacional, encontramos que la seguridad de la persona se encuentra garantizada en tres ramas que derivan de aquél, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. La conjunción de las tres ramas se ha denominado como “Derecho Humano” y es definido como: “el conjunto de las disposiciones jurídicas internacionales que garantizan el respeto debido a la persona humana y su desarrollo”⁶⁷.

“FUNDADOS TEMORES”

La definición contempla varios elementos importantes; sin embargo, “la expresión “fundados temores de ser perseguida” es la parte esencial de la definición”⁶⁸.

En la frase “fundados temores”, coexisten dos elementos sustanciales, uno de carácter subjetivo, el cual refiere al temor de una persona a ser perseguida, este radica esencialmente en la mente de la persona que busca protección; y otro de carácter objetivo, es decir el argumento válido que compruebe la existencia o la posibilidad de que ocurra una persecución. Es decir que “el temor es fundado si se determina que existe “posibilidad seria” o “razonable” de persecución”⁶⁹.

En este sentido, la definición hace énfasis hacia una situación futura, la que consiste en el temor de ser perseguida. Sin embargo, “una persona tiene temores de ser perseguida si ya ha sido víctima de persecución por las razones enumeradas en la Convención de 1951”⁷⁰, aunque la persecución en el pasado no constituye un requisito, el hecho de que haya ocurrido presupone la existencia de los temores fundados de persecución, siempre y cuando exista una conexión entre dichos temores y las condiciones que la generaron.

⁶⁵ Op. cit., Pág. 24.

⁶⁶ Pérez de Armiño, Karlos y Marta Areizaga, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Op. cit.

⁶⁷ Pictet, Jean; *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*, 2ª reimposición de la 2ª ed., Instituto Henry Dunant-CICR-Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998, Pág. 12.

⁶⁸ ACNUR, Manual de procedimientos..., Op. cit., párrafo 37.

⁶⁹ IARLJ, Taller de la Pre-Conferencia de Jueces en Derecho Internacional de Refugiados, Materiales del Taller, Modulo 4, México, D.F., 2006

⁷⁰ ACNUR, Manual de procedimientos..., Op. cit., párrafo 45.

“PERSECUCIÓN”

El término persecución tiene varias acepciones, una de ellas lo define como: “conseguir que alguien sufra o padezca procurando hacerle el mayor daño posible”⁷¹.

En la interpretación de la definición de refugiado, el término persecución es empleado para referir las amenazas contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y sin ser restrictivo su uso, también se hace referencia a las violaciones graves de derechos humanos por los mismos motivos.

Por lo general, las violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, son consideradas como persecución, y esta se puede dar mediante la tortura, tratos crueles o inhumanos, inflingidos a una persona por los mismos motivos contemplado en la definición.

“El concepto de persecución, sin embargo, no está limitado a los estándares codificados de derechos humanos, sino que es un concepto flexible, adaptable y lo suficientemente abierto para incluir formas cambiantes de maltratos y daños”⁷².

El término persecución no fue definido en las disposiciones de la Convención de 1951, ni en el Protocolo de 1967. A partir de esta situación, resulta importante señalar que el Estatuto de Roma mediante el cual se crea la Corte Penal Internacional, menciona que por persecución se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad⁷³ con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género⁷⁴, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional⁷⁵.

LOS CINCO MOTIVOS

La definición de refugiado exige que los temores fundados de persecución deban tener relación con uno o más de los cinco motivos de la definición, es decir, que el temor derive por la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.

RAZA

El término raza se define como: “Casta o calidad del origen o linaje; cada uno de los grupos en que se subdividen algunas especies biológicas y cuyos caracteres diferenciales se perpetúan por herencia”⁷⁶. Para el análisis de la definición de refugiado este término debe entenderse en su sentido más amplio, abarcando todos los grupos étnicos habitualmente denominados razas.

⁷¹ Real Academia Española, Op. cit.

⁷² IARLJ, Op. cit.

⁷³ Cfr. Artículo 7 párrafo 2 inciso g) del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷⁴ Se entiende por género: los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede. Cfr. Artículo 7 párrafo 3 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷⁵ Cfr. Artículo 7 párrafo 1 inciso h) del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷⁶ Real Academia Española, Op. cit.

En este sentido, es importante recurrir a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; en ella se establece que la frase "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

La discriminación por motivos de raza, ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más graves de los derechos humanos, y equivaldría a persecución en caso de que la discriminación vulnere la dignidad de la persona a tal grado que sea incompatible con los derechos humanos.

RELIGIÓN

La religión es definida como un "conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto"⁷⁷. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, es una de las libertades reconocidas por el derecho internacional de los Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia"⁷⁸.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, establece lo siguiente:

- “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.
2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.
3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás
4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones⁷⁹”.

“La persecución por “motivos de religión” puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Cfr. Artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁷⁹ Cfr. Artículo 18 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

por practicar su religión por pertenecer a una determinada comunidad religiosa y aun por negarse a practicar alguna religión. La persecución podría ser entre religiones o a lo interno de una misma religión, o una combinación de las dos situaciones, y el solicitante podría pertenecer a una minoría o a una mayoría religiosa⁸⁰.

NACIONALIDAD

El término de nacionalidad empleado en la definición de refugiado, esta orientado a referir la relación que existen entre una persona y el país o Estado que lo considera como parte de sus habitantes.

Generalmente, por nacionalidad se entiende la “calidad de un individuo en razón del vínculo o nexo de carácter político y jurídico que lo une a un Estado”⁸¹ ó el “estatuto derivado del hecho de pertenecer a una nación o un país particular”⁸².

El concepto de nacionalidad deviene de la pertenencia de un individuo a una nación. En este sentido la definición del término nación, adquiere dos vertientes, la primera se refiere al “conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno”, la segunda se orienta a definirla como el “conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”⁸³.

Partiendo de lo anterior, podemos establecer que la existencia de una nación se encuentra condicionada a que las personas que viven en un mismo territorio, sujetas a las mismas normas y abrigadas por una misma bandera, estando ligadas por vínculos de hermandad, ideales y lenguaje, comunes a ellas, desarrollen la sensación de considerarse como miembros de una misma comunidad, en otro orden de ideas, desarrollan la sensación de considerarse como conciudadanos.

La composición poblacional de un Estado, suele no ser homogénea; al interior suelen existir diversos grupos, generalmente denominados como grupos nacionales, mismos que presentan diferencias significativas entre ellos, ya sea en cuestiones tales como el lenguaje, el origen étnico o cualquier otro aspecto que los diferencie sustancialmente.

Respecto a lo anterior, es importante señalar que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”⁸⁴.

En el contexto de la definición de refugiado, “el término de nacionalidad no debe entenderse sólo como “ciudadanía”, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico y, a veces, puede coincidir con el concepto de raza”⁸⁵.

⁸⁰ IARLJ, Op. cit.

⁸¹ Pereznieto Castro, Leonel; *Derecho Internacional Privado*, Séptima Edición, Oxford, México, 2001, Pág. 740.

⁸² ACNUR – Unión Interparlamentaria, *Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*; Guía para Parlamentarios No. 2, 2001. Pág. 131.

⁸³ Real Academia Española, Op. cit.

⁸⁴ Cfr. Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁸⁵ ACNUR, *Manual de Procedimientos...*, párrafo 74.

PERTENENCIA A DETERMINADO GRUPO SOCIAL

El término “grupo social” es empleado para referir a un conjunto de personas que desempeñan roles recíprocos dentro de la sociedad, es identificado fácilmente, tiene forma estructurada y es duradero; las personas que lo conforman, actúan de acuerdo a las mismas normas, valores y fines acordados y necesarios para el bien común del grupo.

Un determinado grupo social es un conjunto de personas que comparten una característica común y son percibidas como un grupo por la sociedad. La pertenencia a determinado grupo social puede verse en términos de grupos de personas unidos por vínculos diversos como origen étnico, cultural, religioso, lingüístico, antecedentes familiares, actividad económica de sus miembros, valores y aspiraciones.

Respecto a la definición de refugiado, el concepto de “determinado grupo social” refiere a “un grupo de personas que comparten características comunes que las diferencian de los demás, aparte de su riesgo de ser perseguidas. Generalmente estas características serán innatas, inmutables, o de otro modo fundamentales para la dignidad humana. Si bien un determinado grupo social no puede definirse solamente por el hecho de que todos los miembros del grupo sufren persecución, ni por un temor común a ser perseguidos, las acciones persecutorias dirigidas hacia un grupo en particular pueden no obstante ser un factor relevante al determinar la visibilidad de un grupo en una sociedad determinada”⁸⁶.

OPINIONES POLÍTICAS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”⁸⁷.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones” y además reafirma lo establecido por la Declaración, señalando que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La frase opiniones políticas debe entenderse de una manera amplia, en la cual se incluya el sostener y expresar puntos de vista con relación a cualquier asunto que involucre el actuar del Gobierno o en general la política.

LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA

La definición de refugiado establecida por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, ha sido denominada como la “definición ampliada”. Ésta parte de los elementos establecidos en la Convención de 1951, agregando elementos propios de la región.

⁸⁶ ACNUR - Instituto Internacional sobre Derecho Humanitario; Resumen de conclusiones, Mesa Redonda de Expertos en San Remo 6-8 de septiembre de 2001.

⁸⁷ Cfr. Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En cuanto a la definición de refugiado, la conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena versa de la siguiente manera:

“(…) considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

Los elementos que sirven de base a esta definición son los derechos a la vida, a la seguridad y a la libertad; los cuales se encuentran reconocidos y protegidos a nivel internacional, son la base de la protección de la persona en el Derecho Internacional. “La primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza a alguno de estos derechos”⁸⁸. Por otro lado, la Declaración de Cartagena aporta 5 motivos a la definición de refugiado, los cuales son:

- 1) Violencia generalizada.
- 2) Agresión extranjera.
- 3) Conflictos internos.
- 4) Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- 5) Violación masiva de derechos humanos.

Los primeros cuatro motivos deben ser analizados con apoyo en los principios establecidos dentro del Derecho Internacional Humanitario, dado que esta rama del Derecho Internacional clasifica, entre otras cosas, los diversos tipos de situaciones que implican diferentes niveles de violencia.

El Derecho Internacional Humanitario es definido como el “... conjunto de normas cuya finalidad, en tiempos de conflicto armado reside en, por una parte, proteger a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y los medios de hacer la guerra”⁸⁹.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja define a esta rama como “un conjunto de normas internacionales, convencionales o consuetudinarias, destinadas a resolver los problemas causados directamente por conflictos armados internacionales o no internacionales. Protege a las personas y los bienes afectados, o que pueden resultar afectados, por un conflicto armado, y limita el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos y medios de hacer la guerra”⁹⁰.

Aunado a lo anterior, para el análisis de la “definición ampliada” debemos tomar como punto de partida la existencia de un “conflicto”, entendiendo por tal, la existencia de un

⁸⁸ ONU, Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989, párrafo 27.

⁸⁹ Armando Acosta López, Mauricio; *El Derecho Internacional Humanitario y el Principio de Necesidad Militar* en La Corte Penal Internacional (Ensayos para la Ratificación e Implementación de su Estatuto), Secretaría de Relaciones Exteriores – Universidad Iberoamericana, México, 2002, Pág. 83.

⁹⁰ CICR, *Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos analogías y diferencias*, publicación electrónica en www.cicr.org.

choque, una lucha de sentimientos contrarios, un antagonismo, es decir, revela el surgimiento de la oposición entre dos o más personas, grupos o países.

La expresión de “Conflicto Armado”, “se aplica a diferentes tipos de enfrentamiento, es decir a los que pueden producirse: a) entre dos o más entidades estatales (guerra); b) entre una entidad estatal y una entidad no estatal (guerra de liberación nacional); c) entre una entidad estatal y una facción disidente (conflicto armado no internacional); d) entre dos etnias diversas al interior de una entidad estatal (conflicto armado no internacional)”⁹¹. “Para calificar una situación como conflicto armado, la violencia tiene que alcanzar un cierto nivel de intensidad. La conducción de las hostilidades implica que las partes en conflicto disponen de un mínimo de organización, sin la cual no podrían llevar a cabo actividades concertadas, que además están normalmente orientadas en función de un objetivo determinado”⁹².

Un “Conflicto Internacional”, se dice que es: “la diferencia que ocurre entre los sujetos de derecho internacional, principalmente Estados, aunque no está exenta de involucrar a una organización internacional”⁹³.

Ahora bien, se diría que un “Conflicto Armado Internacional” existe cuando se da una confrontación armada entre entidades estatales, se denominarían como “conflictos interestatales” y caerían dentro del sentido clásico del término guerra; pero también dentro de la extensión de la frase “Conflicto Armado Internacional” entrarían los conflictos que no involucran exclusivamente a Estados, de ahí que se les llamen “conflictos no interestatales” y dentro de los cuales se consideran las llamadas “Guerras de Liberación Nacional”, las cuales tratan de conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o contra un régimen racista, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación⁹⁴.

Se considera Conflicto Armado de carácter No Internacional a aquella serie de conflictos armados que se desarrollen en el territorio de un Estado, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; siempre y cuando dichas situaciones no sean concernientes a tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados⁹⁵.

VIOLENCIA GENERALIZADA

El término violencia generalizada, “se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional. Para que la violencia sea generalizada debe ser continua, general y sostenida. En otras

⁹¹ Verri, Pietro; Op. cit. Pág. 25.

⁹² CICR, *La protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones*; Ponencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en la sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos sobre temas de actualidad del derecho internacional humanitario, Washington, D. C., 2 de febrero de 2006.

⁹³ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (comp.); *Diccionario de Derecho Internacional*, Porrúa-UNAM, México, 2001, Pág. 77.

⁹⁴ Cfr. Artículo 1 párrafo 4 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales del 8 de junio de 1977.

⁹⁵ Cfr. Artículo 1 Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional.

palabras, los disturbios y tensiones internas, según están definidos en el Protocolo Adicional II, pero excluidos de su campo de aplicación, no se califican como violencia generalizada⁹⁶.

Las situaciones de violencia generalizada, “surgen como una multiplicidad de formas de violencia en las que no se encuentra esas características definitorias que permitan calificarlas como uno u otro tipo de enfrentamiento. Las situaciones de violencia generalizada suelen presentarse como una mezcla de hechos violentos que no permiten identificar claramente al agresor de la víctima, la(s) finalidad(es) de la confrontación, las partes en conflicto y, a consecuencia de ello, las normas aplicables⁹⁷”.

AGRESIÓN EXTRANJERA

De forma general, por agresión se entiende “el empleo de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, haya o no declaración de guerra⁹⁸”.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido la agresión como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra manera incompatible con la Carta de las Naciones Unidas⁹⁹”. Esta definición hace referencia claramente a una situación entre Estados, y en relación con la definición de refugiado, se entiende que en todo momento una agresión es netamente extranjera.

En el mismo sentido, la Asamblea General ha considerado como actos de agresión, entre otros, a los siguientes:

- a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- d) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado¹⁰⁰.

⁹⁶ ONU, *CIREFCA*, párrafo 32.

⁹⁷ Estrada González, María de los Ángeles; *El Derecho de Ginebra frente a los Conflictos Armados sin Carácter Internacional*; UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 2006.

⁹⁸ Verri, Pietro; *Id.*, Págs. 2-3.

⁹⁹ Cfr. Artículo 1 del Anexo de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 14 de diciembre de 1974.

¹⁰⁰ Cfr. Artículo 3 del Anexo de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 14 de diciembre de 1974.

CONFLICTO INTERNO

En términos generales este concepto ya ha sido definido líneas arriba. Sin embargo, es importante señalar que la principal característica de un conflicto armado interno es que se lleva a cabo dentro de las fronteras de un Estado, por ello, estos enfrentamientos requieren del reconocimiento de que efectivamente se está verificando, dentro del territorio, un conflicto armado con ciertas características de intensidad, organización y duración; lo cual es básico no sólo para definir al conflicto, si no qué normatividad será aplicable al caso concreto.

OTRAS CIRCUNSTANCIAS QUE HAYAN PERTURBADO GRAVEMENTE EL ORDEN PÚBLICO

Atendiendo de manera global la definición de refugiado, se entiende que las circunstancias que perturbaron gravemente el orden, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. En este sentido, el concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público.

Los disturbios internos se presentan "...sin que haya conflicto armado no internacional propiamente dicho, hay, dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia. Estos actos pueden ser formas variables, desde actos espontáneos de rebelión hasta la lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder. En tales situaciones que no necesariamente degeneran en una lucha abierta en la que se enfrentan dos partes bien identificadas (conflicto armado no internacional), las autoridades en el poder recurren a cuantiosas fuerzas policiales, incluso a las fuerzas armadas para restablecer el orden, ocasionando con ello muchas víctimas y haciendo necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias"¹⁰¹.

Los disturbios aparecen típicamente en forma de perturbaciones del orden público, acompañadas por actos de violencia. Las tensiones internas pueden darse inclusive sin que haya violencia, pero el Estado recurre a prácticas como la detención masiva de opositores o la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo precisamente para evitar que la situación degeneren en disturbios¹⁰².

VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS

El quinto elemento que aporta la Declaración de Cartagena, es el relativo a la violación masiva de derechos humanos, entendiendo por tal la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática.

En relación a lo anterior, es preciso señalar que el carácter de sistemática refiere a que la conducta violatoria se aplique conforme a una política o plan preconcebido, cuya implementación resulte de la comisión repetida a continuación de dichas conductas. Las violaciones a los Derechos Humanos corresponden a delitos que atentan contra los

¹⁰¹ Swinarski, Christophe, *Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*, 2ª ed., Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1991.

¹⁰² CICR, *La protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones*, Op. cit.

derechos fundamentales del hombre, y que son realizados por el Estado, directa, indirectamente o por omisión, al amparo de su poder¹⁰³.

Entre las violaciones de derechos humanos más frecuentes se encuentran las siguientes:

1. Ejecuciones sumarias y arbitrarias;
2. Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes;
3. Encarcelamientos arbitrarios;
4. Inobservancia del principio del imperio de la ley;
5. Persistencia de una discriminación en el país en relación con el acceso a la alimentación y atención a la salud;
6. Amenazas a la integridad física, psíquica y moral.

¹⁰³ Subred de Informática de Instituciones de Derechos Humanos de Chile, *Glosario de Definiciones Operacionales de las Violaciones a los Derechos Humanos*, Santiago de Chile, 1989.

CAPÍTULO DOS

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

2.1 ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y EL SURGIMIENTO DEL ACNUR

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA HISTORIA

Los desplazamientos humanos en el mundo son tan antiguos como la historia misma, este fenómeno ha sido motivado por en el interés de mejorar condiciones de vida. Sin embargo, estos movimientos también se han originado en los contextos de guerra y violación de derechos humanos que obligan a las personas a abandonar forzosamente su lugar de origen.

Las migraciones forzadas y la problemática alrededor de ellas, no fueron visibles como problema de atención mundial, sino hasta el colapso de los imperios Ruso, Austro-Húngaro y Otomano derivados de la Primera Guerra Mundial que obligó a “cientos de miles de personas de diversos orígenes étnicos y nacionales a abandonar los lugares donde habían vivido por generaciones”¹⁰⁴.

Además de sus terribles consecuencias, la Primera Guerra Mundial dejó un legado de 1.5 millones de refugiados y personas desplazadas por muchos países. Este acontecimiento, constituyó una amenaza para mantener la paz y la estabilidad regional, por lo que la comunidad internacional centró su atención en la búsqueda de soluciones para atender este problema.

En este contexto, la Sociedad de Naciones nombra a Fridtjof Nansen¹⁰⁵, estadista noruego y Premio Nóbel de la Paz, como responsable de la coordinación de operaciones de socorro. Entre 1920 y 1922 organizó la repatriación de medio millón de prisioneros de guerra provenientes del Sudeste de Europa y la URSS.

Es importante señalar que el trabajo de la Sociedad de Naciones en materia de refugiados, se caracterizó por la creación de organizaciones e instrumentos legales para hacer frente a las diferentes situaciones de refugiados presentadas durante el periodo de su existencia.

En 1931, con el fallecimiento de Nansen, la Sociedad de Naciones creó la “Oficina Nansen” para los refugiados, que funcionó como órgano autónomo hasta 1938, fecha en que se designó un Alto Comisionado para los Refugiados, con sede en Londres.

El mundo se vio inmerso nuevamente en guerra, originando con esto “el mayor desplazamiento de población de la historia moderna. En mayo de 1945, se calculaba que en Europa había más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar a los alemanes que habían huido del avance de los ejércitos soviéticos en el Este y los trabajadores forzosos extranjeros que estaban en la propia Alemania. Por otra parte, en los meses siguientes fueron expulsadas de la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia y de otros países de Europa oriental alrededor de 13 millones de personas de etnia alemana

¹⁰⁴104 CNDH-ACNUR, Universidad Iberoamericana, Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativo a Refugiados, Derechos Humanos y temas Conexos. Principios y Criterios relativos a Refugiados y derechos Humanos. Tomo I, México, 2002, Pág. 19.

¹⁰⁵ Nansen fue el precursor del actual documento de viaje enunciado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ya que introdujo el “pasaporte Nansen” para solucionar el problema de los refugiados que no contaban con pasaporte para viajar.

(Volksdeutsche), a las que se conocía con el nombre de expulsados (Vertriebene). Además, los aliados encontraron a otros 11,3 millones de trabajadores forzosos y desplazados trabajando en el territorio del antiguo Reich alemán. A todos ellos había que sumar al más de un millón de rusos, ucranianos, bielorrusos, polacos, estonios, letones, lituanos y personas de otras nacionalidades que huyeron del dominio comunista cuando se hizo patente que el líder soviético Josef Stalin estaba imponiendo un nuevo totalitarismo”¹⁰⁶.

SURGIMIENTO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

El legado de la Sociedad de Naciones en materia de refugiados, fue retomado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de la Conferencia de San Francisco.

La Asamblea General de la ONU incluye el tema de los refugiados en su primer periodo de sesiones en 1946, estableciendo los siguientes principios:

- El problema de los refugiados tenía alcance y carácter internacional,
- A los refugiados o las personas desplazadas que finalmente, y con toda libertad, hubieran expresado objeciones válidas para regresar a su país de origen, no debían obligárseles a hacerlo,
- De la asistencia de esos refugiados y personas desplazadas debía ocuparse un órgano internacional que se establecería al efecto,
- La principal tarea consistía en estimular el pronto retorno a sus países y ayudar en todos los medios posibles¹⁰⁷.

De esta forma, surge en 1947 la Organización Internacional de Refugiados (OIR), con un mandato de tres años para ayudar a los refugiados europeos. A pesar de sus limitaciones en población objetivo y temporalidad, fue el primer organismo internacional que consideró los rubros de repatriación, identificación, registro y clasificación, protección legal y asistencia, transporte, reasentamiento y reinserción.

Para febrero de 1952, fecha en que se clausura formalmente la OIR, el problema de los refugiados no había sido resuelto, el nuevo orden mundial marcado por el inicio de la guerra fría, el bloqueo de Berlín, la creación de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y el inicio de la guerra de Corea, estaba generando nuevos desplazamientos forzados.

En este contexto, fue evidente la necesidad de continuar la cooperación internacional y crear instrumentos jurídicos que sirvieran de marco para resolver los problemas que traían consigo los flujos de refugiados.

Sin embargo, las negociaciones entre los Estados se convirtieron en el escenario de confrontaciones ideológicas de la guerra fría. Por un lado, los Estados Unidos expresaban la necesidad de la creación de un organismo temporal, cuyo objetivo se centrara en la

¹⁰⁶ ACNUR, *“La Situación de los Refugiados en el Mundo, Cincuenta Años de Acción Humanitaria”*, Icaria editorial, España. 2000, Pág. 15.

¹⁰⁷ ACNUR, Documento de Información, Marzo de 1993, Págs. 4-7.

protección de refugiados, y por el otro, la Unión Soviética no tenían interés alguno en la creación de un organismo de ayuda a refugiados, por lo que boicoteaban las negociaciones.

Por su parte, la Asamblea General de la ONU logró un consenso entre todos los Estados miembros de la propia organización y mediante la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, se creó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con una temporalidad inicial de 3 años a partir del 1 de enero de 1951. En la misma resolución se adoptó el Estatuto de la Oficina del ACNUR, el cual contiene el mandato que la ONU le confirió, como órgano dependiente de la Asamblea General, con carácter apolítico, humanitario y de ayuda social, para asuntos estrictamente vinculados a refugiados¹⁰⁸.

El Estatuto del ACNUR, centra su mandato en dos puntos específicos:

- Proporcionar protección internacional a quienes sean reconocidos como refugiados.
- Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados; como el apoyo a la repatriación voluntaria, la integración local en los países de asilo y el apoyo para el reasentamiento en un tercer país.

LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951

El Estatuto del ACNUR preveía la elaboración de un instrumento jurídico internacional relativo a la protección de los refugiados, por lo que desde finales de 1950 se había estado trabajando en el borrador de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en donde se establece el término de refugiado y se obliga a reconocer y proteger a quienes se reconozcan como tales. Esta Convención fue adoptada el 28 de julio de 1951 por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y entró en vigor el 21 de abril de 1954¹⁰⁹.

La elaboración de esta Convención marcó la diferencia entre el ACNUR y sus organismos antecesores; dado que los Estados al adquirir compromisos con un carácter jurídicamente vinculante, facilitaban la ejecución de su mandato.

En la elaboración de la Convención de 1951, la cual contendría disposiciones que serían vinculantes en virtud del Derecho Internacional, los Estados se propusieron limitar la definición de refugiado a las categorías respecto de las cuales estaban dispuestos a asumir obligaciones legales. Sin embargo, al final los gobiernos acordaron una definición aplicable universalmente, centrada en los "fundados temores de ser perseguida"¹¹⁰. Es relevante señalar que este concepto significó una transformación importante en la política de refugio, desde ese momento los refugiados serían identificados también de forma individual.

¹⁰⁸ Cfr. Numeral 2 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, anexo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1950. Versión electrónica disponible en www.un.org/spanish.

¹⁰⁹ ACNUR, *Manual de Procedimientos...*, Op. cit., Págs. 3-4.

¹¹⁰ ACNUR, *"La Situación de los Refugiados en el Mundo..."*, Op. cit., Pág. 28

SURGIMIENTO DE OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN A LOS REFUGIADOS

A principio de los años sesentas, la atención del ACNUR empezó a centrarse en la descolonización de África, la cual traía consigo guerras y éxodo de refugiados. Se puede asegurar que la intervención del ACNUR entre 1954 y 1962, a la crisis de refugiados argelinos, marcó el inicio de las actividades de este organismo en África, sobre todo en lo relativo a temas de asistencia y repatriación.

Otro conflicto africano que representaría un desafío para ACNUR, tuvo como escenario la República Democrática del Congo, Rwanda y Burundi, región conocida como Los Grandes Lagos¹¹¹; hasta ese momento el trabajo del ACNUR con refugiados se había centrado en las soluciones duraderas de repatriación y reasentamiento; sin embargo, el problema de los refugiados de esta zona fue más difícil de abordar, pues los países considerados como de primer asilo para esta población, se encontraban también en problemas políticos.

En esa misma década, alrededor de 850 mil refugiados huyeron desde Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Sudáfrica, Ghana, Sudán, Eritrea y Nigeria. En este contexto, el ACNUR destinó a África, dos terceras partes de los fondos de su programa mundial.

No obstante, el marco jurídico internacional vigente en aquel momento, no se aplicaba a los refugiados de África a los que el ACNUR prestaba asistencia, pues la Convención limitaba su definición a quienes se habían convertido en refugiados como consecuencias de los hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, con limitación geográfica.

Lo anterior, trajo como consecuencia que la comunidad internacional consciente de la nueva realidad, decidiera que se redactara un Protocolo a la Convención, con el fin de eliminar la restricción geográfica y temporal.

El Protocolo de 1967 implicó la introducción de varias novedades en el Derecho Internacional, que logró evitar el tradicional y largo proceso de enmiendas que habría exigido la convocatoria de una conferencia internacional de representantes de todos los Estados Parte de la Convención. El Protocolo de 1967 como instrumento internacional independiente, entró en vigor tras la adhesión de sólo un pequeño número de Estados y se abrió para la adhesión de los Estados que no habían ratificado la Convención, medida que se tradujo en la adhesión de los Estados Unidos, país que no habían firmado ni ratificado la Convención de 1951¹¹².

Otro paso significativo se dio en 1969, cuando los gobiernos africanos preocupados por los problemas de seguridad que podían crear los movimientos de refugiados, en el seno de la Organización de la Unidad Africana, previa consulta con el ACNUR, elaboraron su propia convención regional sobre refugiados.

Este instrumento realiza aportes significativos al concepto de refugiado:

¹¹¹ La región de los Grandes Lagos, está situada en el centro del continente africano. Los lagos Kivu y Tanganica dan el nombre a esta región y trazan la frontera física que separa República Democrática del Congo, Ruanda y Burundi.

¹¹² ACNUR, "La Situación de los Refugiados en el Mundo...", Op. cit., Pág. 62

1. Reconoce que la Convención de 1951 constituye el instrumento básico y universal relativo al estatuto de los refugiados.
2. Define al refugiado como toda persona que tiene un temor fundado de la persecución.
3. Incluye también a quienes han huido como consecuencia de una agresión exterior, de la ocupación o la dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben el orden público en su país de origen
4. Las personas que huían de los disturbios civiles, de la violencia y de la guerra tenían ahora derecho a pedir el estatuto de refugiado con independencia de si podían probar o no un temor fundado a la persecución.
5. Establece que la concesión de asilo [...] no será considerado un acto hostil por ningún Estado Miembro
6. Habla de la necesidad de «distinguir entre el refugiado que busca una vida pacífica y normal y la persona que huye de su país con el único propósito de fomentar la subversión desde el exterior»
7. Contiene un compromiso de los Estados partes de prohibir a los refugiados que residan en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado Miembro de la OUA.
8. Exige que los refugiados sean asentados a una distancia razonable de la frontera con su país de origen y que se abstengan de realizar actividades subversivas contra cualquier Estado Miembro de la OUA.

La Convención de la OUA sobre los Refugiados entró en vigor en junio de 1974. Desde entonces proporciona, junto con la Convención de la ONU de 1951 y su Protocolo de 1967, un importante marco jurídico para todas las actividades del ACNUR en el continente africano. Aunque se inspiró en los acontecimientos ocurridos en África, las normas y los principios contenidos en la Convención de la OUA establecen criterios importantes para la protección de los refugiados en general y se han aplicado a menudo en otras partes del mundo. Con sólo algunas excepciones, y en marcado contraste con otras regiones del mundo, los países africanos han sido sumamente generosos al recibir y dar cobijo a grandes poblaciones de refugiados durante la segunda mitad del siglo XX.

En la década de los setentas el escenario principal fue Asia, con la guerra en Pakistán por la independencia de Bangladesh, que provocó el desplazamiento de más de 10 millones de personas y las convulsiones políticas en las antiguas colonias francesas de Indochina, Laos, Camboya y Vietnam, que dieron origen a los “boat people” es decir, personas de esa región que huían en botes.

En los mismos años, América Latina vivía situaciones de tensión que provocarían el desplazamiento de miles de perseguidos políticos, como consecuencia de los golpes de Estado en Chile, Uruguay y Argentina. Muchas de estas personas fueron recibidas en Europa por intermediación del ACNUR y un número considerable se desplazó a México.

Para 1980, las grandes potencias mundiales intervenían en los conflictos internos, en este contexto se produjo una ola de refugiados y desplazados provenientes de tres continentes (Asia, África y América), traducándose en un reto sin precedentes para el ACNUR.

En África, el ACNUR atendió en territorio somalí a aproximadamente 700 mil refugiados etíopes, hasta su repatriación entre 1984 y 1986. En Afganistán, la injerencia de Estados

Estados Unidos y la Unión Soviética, provocó el desplazamiento hacia Irán y Pakistán, de al menos 6 millones de afganos, el mayor número de refugiados hasta ese momento.

En América, la intervención de Estados Unidos en los conflictos internos, provocaba aproximadamente 68 mil refugiados provenientes de Nicaragua y El Salvador. De igual forma, ocasionó que en 1984 dentro del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados; un grupo de expertos gubernamentales y eminentes juristas de varios países, adoptaran la llamada “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”.

Esta Declaración, al igual que la Convención de la OUA sobre los Refugiados, incluía como refugiados a aquellas personas que han huido de sus países debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

A principios de los años ochentas, en Europa las solicitudes de asilo aumentaban, causando grave preocupación, sólo de 1983 a 1989 se incrementó 130 000, relacionado con el número de conflictos internos y las graves violaciones de derechos humanos en África, Asia, América Latina y el Cercano Oriente. Sin embargo, la política de inmigración que tiene lugar en esa época, origina que algunos posibles migrantes recurrieran al camino del asilo, originando lo que se conoce como flujos mixtos, es decir, flujos de personas que dejan su país por una combinación de razones políticas, económicas y de otra índole.

La mayoría de los solicitantes de asilo procedían de Yugoslavia, Rumania, Turquía, la URSS, Irak, Sri Lanka, Somalia, Afganistán, Irán, Bulgaria, Congo, Pakistán, India, Vietnam, Nigeria, Argelia, Albania, Líbano, China, Ghana, Angola, Etiopía, Polonia y Bangladesh.

Con el fin de la Guerra Fría, la migración por motivos económicos, el tráfico de personas y el abuso del sistema internacional de protección de los refugiados, Europa endureció sus políticas de migración y asilo, restringió el acceso al empleo, el derecho a la asistencia social y a la reunificación familiar y desarrolló una política de búsqueda de “terceros países seguros” que consistente en devolver a los solicitantes a algún país a través del que hubiera viajado en su huida y que como firmante de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado, pueda acoger su solicitud de refugio.

En este contexto, la desintegración de la Unión Soviética y los conflictos interétnicos o separatistas, trajeron como consecuencia el éxodo de refugiados desde Armenia y Azerbaiyán. La represión del gobierno de Irak contra la rebelión kurda del norte del país provocó la huida masiva de kurdos, que ante la negativa de Turquía para concederles asilo, fueron asistidos por el ACNUR en zonas de “refugio provisional” en la frontera norte del propio Irak.

La mayor crisis de refugiados después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo en la región de los Balcanes, con la violenta desintegración de Yugoslavia, la limpieza étnica y la guerra originaron el desplazamiento de más de 4 millones de refugiados.

Otro de los grandes éxodos masivos de refugiados (más de dos millones de personas), lo origina la guerra *etno-nacional* entre Tutsis y Hutus que tiene como escenario Rwanda¹¹³ y como consecuencia uno de los genocidios más graves de la historia de la humanidad.

En la última década, los conflictos en Timor Oriental y Somalia, originaron el desplazamiento de millones de refugiados, adicionalmente, las guerras civiles en África, la lucha contra el terrorismo en Afganistán, los problemas políticos en Haití y las violaciones de derechos humanos contra sectores específicos de población; han intensificado el éxodo de refugiados, sobre todo de manera individual.

Para 2004, el ACNUR tenía registradas 33 situaciones de refugiados de larga duración, con 5,7 millones de afectados¹¹⁴. En la región, la última crisis de refugiados ha sido la originada por la presencia de grupos paramilitares en Colombia y la inestabilidad política y social en Haití.

Paralelamente, América se ubica como receptor de refugiados provenientes de África, Asia, Europa Central y de países del propio continente. Lo anterior puede explicarse por dos factores: el endurecimiento de las políticas migratorias en Europa, como consecuencia de la consolidación de la Unión Europea, y las facilidades para transportarse en un mundo globalizado. Esto último también ha propiciado la existencia de organizaciones clandestinas dedicadas al tráfico de personas, de quienes los refugiados también son víctimas.

A finales del 2006, el ACNUR tenía registradas 32.9 millones de personas bajo su competencia.

2.2 ANTECEDENTES DEL REFUGIO EN MÉXICO Y LA CREACIÓN DE LA COMAR

EL ORIGEN DE UNA “TRADICIÓN”

México, se ha distinguido por sus acciones de solidaridad hacia personas que han buscado protección en nuestro país. José Martí, Sandino, Farabundo Martí, Jacobo Arbenz, Rómulo Gallegos, Rigoberta Menchú, León Felipe, León Trotsky, Pablo Neruda, Gabriel García Márquez, son solo algunos de las personalidades que se han asilado en México.

En el siglo XIX llegaron a la frontera norte de México, indios Kikapú que huían de la persecución y políticas de exterminio que tenían lugar en Estados Unidos, el Gobierno de México, a través de los presidentes José Joaquín Herrera y Benito Juárez, dispusieron que se les tratara con toda consideración y brindaron el apoyo necesario para que pudieran asentarse en el Estado de Coahuila.

¹¹³ El ACNUR calculaba que había más de dos millones de refugiados en los países vecinos, de los que 1,2 millones estaban en el Zaire, 580.000 en Tanzania, 270.000 en Burundi y 10.000 en Uganda.

¹¹⁴ ACNUR, “La Situación de los Refugiados en el Mundo, Desplazamientos Humanos en el Nuevo Milenio”, España, 2006, Pág. 10.

EL ASILO ESPAÑOL

El antecedente más importante de asilo en México tuvo lugar de 1936 a 1939, durante el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas, con el desplazamiento de alrededor de 20 mil españoles que huían de las consecuencias de la Guerra Civil Española¹¹⁵.

Cuando las autoridades francesas se vieron obligadas a deportar a los asilados españoles republicanos, el 23 de agosto de 1940, México firma el Tratado Franco – Mexicano, por medio del cual se establecieron las condiciones que permitieron el traslado de los españoles que se encontraban en Francia.¹¹⁶

Los primeros asilados que llegaron al país, fue un grupo de 451 niños, hijos de republicanos, arribaron al puerto de Veracruz, el 7 de junio de 1937, provenientes de Burdeos, Francia. Los infantes, fueron trasladados a la ciudad de Morelia, en donde residirían hasta 1943.

México recibió a los exiliados españoles bajo la característica de asilados políticos. “El perfil de los refugiados españoles se enmarcaba en las esferas política, económica e intelectual de la España Republicana, por lo que contribuyeron a reactivar las ciencias y artes mexicanas, como son el caso del Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica”¹¹⁷.

De igual forma, en 1937 el General Lázaro Cárdenas, le concedió asilo político a León Trotsky, por mediación de la petición del General Francisco J. Múgica, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. Así pudo abandonar Constantinopla, en donde se encontraba por haber sido rechazada en Francia, Alemania e Inglaterra, su solicitud de asilo.¹¹⁸

REFUGIADOS SUDAMERICANOS

En la década de los setentas las dictaduras militares en Sudamérica provocaron el desplazamiento de refugiados y asilados políticos. A principios de los setentas había en Chile un estimado de 15 mil asilados latinoamericanos, que a su vez habían huido principalmente de las dictaduras de Argentina, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Paraguay.

El golpe de estado protagonizado por Augusto Pinochet impulsó a chilenos y latinoamericanos a buscar asilo en más de 25 Embajadas y santuarios creados ex - profeso; por lo menos 10 mil personas fueron evacuadas hacia Argentina, Perú y posteriormente a otros países. En ese mismo período, Uruguay y Argentina (donde en aquel momento se asentaban asilados chilenos, uruguayos, paraguayos y bolivianos), atravesaban por situaciones caóticas que dejaron en una situación de extrema

¹¹⁵ Perea Enríquez, Alberto; *México y España: Solidaridad y Asilo (1936- 1942)*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. SRE. México, 1990. Pág. 28.

¹¹⁶ Id., Pág. 42.

¹¹⁷ Id., Pág. 47.

¹¹⁸ Romero-Salinas, Gerardo; *Revista Digital de la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales*, Nueva Época, Año 3, Número 2, octubre – diciembre 2005, versión electrónica disponible en http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/UAOS-Rev2/leon_trosky.html

emergencia a casi 20 mil refugiados, que fueron reubicados por gestiones del ACNUR en varios países¹¹⁹.

EL REFUGIO CENTROAMERICANO

Los conflictos centroamericanos de los años ochentas originaron el desplazamiento forzado de la población, mismo que en percepción de gran parte de los países latinoamericanos, constituía una amenaza para toda la región del continente, pues al respecto, había opiniones encontradas.

Los gobiernos de Estados Unidos y de Honduras, opositores al régimen sandinista, veían con simpatía a los refugiados nicaragüenses; en cambio, los vínculos de esos gobiernos con los de El Salvador y Guatemala, explicaban que los refugiados de esos países fueran vistos como indeseables ideológicos y sus campamentos como bases de guerrilleros. Por otra parte, quienes simpatizaban con el régimen sandinista y los grupos opositores de El Salvador, reprobaban el uso de los campos de refugiados en Honduras como base de operaciones de la contrarrevolución nicaragüense, considerando a los refugiados salvadoreños y guatemaltecos como víctimas de la violencia, susceptibles de protección¹²⁰.

México recibió una corriente migratoria constituida por tres flujos principales: entre 1978 y 1979, llegó un grupo pequeño de nicaragüenses, en 1980 se presenta la segunda oleada conformada por salvadoreños, el tercer flujo fue integrado por grandes contingentes de campesinos guatemaltecos¹²¹.

EL SURGIMIENTO DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS

A pesar de la larga tradición de asilo del Gobierno Mexicano y la experiencia con el refugio español, la presencia de los grandes números de refugiados que llegaron al país en la década de los ochentas representó un reto muy importante, ya que en la Legislación Nacional no se contemplaba aún el término de refugiado, México no era Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiado de 1951 y no se contaba con una estructura estatal encargada del tema.

En este contexto el 22 julio de 1980, se crea mediante Acuerdo Presidencial la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con carácter permanente y la cual sería presidida por el Titular de la Secretaría de Gobernación e integrada además por un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, cuyas funciones fueron:

- 1) Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional;
- 2) Proponer las relaciones e intercambios con mecanismos internacionales creados para atender a los refugiados.
- 3) Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.

¹¹⁹ Sáenz Carrete, Erazmo; "Historia del Asilo en América Latina: 1960- 1996". Ponencia presentada el 20 de febrero de 1997 durante el Seminario del Proyecto Interinstitucional de Capacitación para Agentes de Migración, Pág. 12.

¹²⁰ Aguayo Quezada, Sergio, "Éxodo centroamericano", en: *Revista Nexos*. V. 8, No. 88, Abril de 1985, Págs. 37-38.

¹²¹ O'doherty, Laura; "Migrantes económicos en la ciudad de México", El Colegio de México, México, 1988, Pág. 31.

- 4) Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados"¹²²

ESTABLECIMIENTO EN MÉXICO DE LA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL ACNUR

En 1982 con base en el Estatuto del ACNUR que le permite, a invitación de un Gobierno, trabajar en países que no son parte de la Convención de 1951¹²³, la Cancillería Mexicana firmó un Acuerdo mediante el cual se estableció una Representación Regional del ACNUR, con sede en el país, lo que permitió el inicio de programas conjuntos de atención para refugiados.

El entonces presidente de México, Miguel de la Madrid, afirmó en su Primer Informe de Gobierno que el establecimiento de una Representación Regional del ACNUR con sede en el país reflejaba "la buena disposición del Gobierno de México para colaborar con los fines humanitarios del organismo y constituía un elemento de apoyo para el tratamiento del problema de los refugiados provenientes de Centroamérica"¹²⁴.

Es necesario destacar que ante el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos, la COMAR orientó su labor a la atención de esta población en los campamentos, por lo que el ACNUR debió asumir las tareas de protección y asistencia a refugiados urbanos.

2.3 LA EXPERIENCIA DE MÉXICO CON EL REFUGIO GUATEMALTECO

GUATEMALA, EL CONFLICTO.

En Guatemala, los regímenes represivos y dictatoriales de Lucas García y Efraín Ríos Montt, trajeron como consecuencia durante la década de los ochentas, inestabilidad política y violación de derechos humanos, los principales afectados fueron sobre todo la clase campesina e indígena, ya que eran catalogados como guerrilleros.

Las acciones del Ejército hacia la población, alcanzaron características de genocidio: realizaban ejecuciones al azar, tomaban medidas de represión selectiva, matanzas generalizadas, hacía alarde de extrema crueldad al "desmembrar y mutilar a los niños pequeños frente a sus padres; abrir el vientre a las embarazadas, extraer el feto y colocar en la cavidad la cabeza cortada de los esposos"¹²⁵.

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS

En este contexto, población guatemalteca sobreviviente que provenía de las zonas rurales del Petén, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Quiché, Huehuetenango y San Marcos, atravesaron la frontera con México, ya que el territorio ofrecía mayores posibilidades para escapar de la acción genocida del Ejército Guatemalteco no sólo por su cercanía sino por las ventajas que las montañas y la selva representaban para eludir la persecución.

¹²² Cfr. Acuerdo Presidencial mediante el cual se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

¹²³ Cecilia, Imaz; Op. Cit., p. 76.

¹²⁴ Id. Pág. 85.

¹²⁵ *Informe de un Genocidio: Los Refugiados Guatemaltecos*, México, 1984, Ed. de la Paz., Pág. 34.

Es importante señalar que el éxodo no solo se orientó hacia nuestro país, a Honduras lograron llegar cerca de 1,800 guatemaltecos en 1981, ingresando "por el Departamento de Copán, en el sector occidental de Honduras,... provenientes de Zacapa, donde las tropas del Gobierno de Lucas García y las bandas paramilitares tratan de aniquilar a las fuerzas guerrilleras.

Para México, el ingreso de refugiados guatemaltecos representó un reto muy grande, ya que las condiciones políticas y económicas en las que se encontraba el país no eran idóneas para la definición e implementación de una política dirigida a la atención de esta población.

Se tiene registro que la cifra de refugiados guatemaltecos que solicitaron la protección de México es de 46 mil¹²⁶, aunque académicos e investigadores expertos en el tema, consideraban que una cifra más cercana a la realidad sería de 50,000 guatemaltecos o hasta 250 mil.

LA RECEPCIÓN DE LOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO

La capacidad del gobierno mexicano para dar respuesta al éxodo de refugiados, contradecía el prestigio de México a nivel internacional en el tema de asilo.

Al interior del gobierno se encontraban dos posturas diferentes: mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores, definía el derecho de asilo, considerando el deber del Estado Mexicano de otorgar refugio a los guatemaltecos que huían del conflicto. La COMAR, de reciente creación, y el ACNUR, que acababa de instalar su oficina en México, coincidían en esta aseveración.

En contraposición, se encontraba la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Servicios Migratorios, definían el desplazamiento de guatemaltecos como una amenaza para la estabilidad, ya que consideraban a la mayoría de ellos migrantes económicos, y sustentaban que únicamente se podía dar asilo a quienes demostraran las causas de la persecución.

Este contexto, explica la razón por la que desde un inicio, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se enfrentó a serias dificultades para el desempeño de sus labores, como las restricciones de la frontera: "...mientras Gabino Fraga (Coordinador General de COMAR) declaraba que no habría deportaciones en masa, el 20 de julio y el 4 de agosto de 1981 fueron deportados 2,000 guatemaltecos"¹²⁷.

Las posiciones encontradas, lograron que en enero de 1982, el Ejecutivo Federal realizara un pronunciamiento oficial respecto al tema, definiendo el número de refugiados y las labores de atención a dicha población y enfatizando en la suspensión de las deportaciones masivas.

En marzo de 1983, "... las nuevas autoridades migratorias mexicanas... aplicaron una serie de medidas administrativas con el propósito de controlar el flujo de los centroamericanos que seguían llegando... Además, en junio se relevó a Luis Ortiz

¹²⁶ COMAR, Respuesta a la Solicitud de Información 0422000000508.

¹²⁷ Aguayo, Sergio; "El Éxodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto", Secretaría de Educación Pública, México, 1985, Pág. 91.

Monasterios de sus funciones de Coordinador de COMAR. En su lugar se puso al Director de Asuntos Migratorios... Ello generó reacciones de algunos sectores de la opinión pública nacional e internacional, y peticiones de organizaciones humanitarias al gobierno mexicano para que clarificara su política hacia refugiados."¹²⁸

En este contexto se emitió comunicado de prensa a través del cual el Gobierno de México afirmaba que. "no pensaba repatriar a los guatemaltecos contra su voluntad, que les seguiría proporcionando la ayuda requerida y que no se habían tomado medidas para impedir el ingreso a centroamericanos"¹²⁹.

Esta aseveración constituye el arranqué para que la COMAR, ACNUR, otras instancias del gobierno federal, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, fortalecieran los programas de atención a los refugiados guatemaltecos.

Sin embargo, dado que el Gobierno de México no era Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ni existía en la legislación nacional el concepto de "refugiado", el reconocimiento como refugiados fue de facto; y por ello se emprendieron acciones para la atención del refugio masivo de guatemaltecos, durante más de dos décadas, que respondieron tanto a políticas de gobierno, como a las necesidades de esta población:

- **Atención de emergencia (1982 - 1984)**

La COMAR, en colaboración con el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil, emprendió acciones destinadas a la preservación de la vida de los refugiados, ya que por las condiciones insalubres de su trayecto a México, presentaban enfermedades graves. En este contexto, los apoyos se orientaron a ayuda alimenticia, vivienda y salud básica.

En cuanto al estatus legal, debido a que la legislación nacional no contemplaba la característica de refugiado, no se realizaron gestiones de regularización migratoria, sólo se aplicaron mecanismos de control y registro. Los refugiados no tenían libertad de tránsito por la república mexicana y posibilidad de acumular derechos de residencia.

- **Reubicación (1984 - 1985).**

El Gobierno Federal, decidió reubicar a los refugiados a los estados de Quintana Roo y Campeche, esta decisión obedeció a razones de seguridad nacional, pues el escenario político en Chiapas se caracterizaba por la proliferación de grupos religiosos, ONG's y partidos de oposición que estaban creando vínculos con los refugiados, lo que generó el temor de que "podrían ser instrumentalizados en cualquier conflicto social que amenazara el predominio del partido oficial."¹³⁰

Adicionalmente, la presencia de refugiados en la zona fronteriza representaba una amenaza para su bienestar. Los estados de Quintana Roo y Campeche, fueron escogidos por la buena voluntad para apoyar esta población, así como las características de densidad poblacional y tierras para cultivo.

¹²⁸ Id., Pág. 96.

¹²⁹ Id., Pág. 97.

¹³⁰ Aguayo, Sergio; "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales", Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social - El Colegio de México, México, 1989, Pág. 19.

Únicamente se logró reubicar a 18,500 personas; “22,000 refugiados permanecieron en Chiapas en aproximadamente 64 campamentos de los municipios de Margaritas, Trinitaria y Comalapa.”¹³¹

- **Programas de Asistencia (1984 – 1995)**

Con financiamiento internacional fueron construidos y dotados de infraestructura los asentamientos que albergaron a los refugiados en los estados de Quintana Roo y Campeche. Adicionalmente, al apoyo financiero del ACNUR y del Programa Mundial de Alimentos, la COMAR desarrolló diversos programas de asistencia en materia de vivienda, salud, educación y alimentación, proyectos agrícolas y pecuarios.

En el contexto del refugio centroamericano y su impacto regional, se realizaron diversos foros en busca de soluciones a este problema, como las reuniones del Grupo Contadora, así como la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), celebrada en Guatemala en 1989, el propósito que perseguía esta última era encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, lo que tuvo una significativa repercusión en las políticas y en los programas nacionales de atención a los refugiados con énfasis en la autosuficiencia, integración y repatriación; de esta forma nace el Programa Multianual (1989- 1992).

El Plan Multianual se proponía conseguir la autosuficiencia, a través de proyectos productivos que se dirigieran a conseguir para los refugiados un nivel de vida equivalente al de los mexicanos que habitaban en esas zonas. Los recursos para el desarrollo de este proyecto, eran aportados por los gobiernos de Alemania, Austria, la Comunidad Europea, España, Finlandia, Japón, Noruega y Suecia”¹³².

- **Repatriación. (1993 – 1999).**

La repatriación voluntaria es considerada como la primera y mejor solución duradera al problema de los refugiados. En la repatriación voluntaria es prioritario el derecho de los refugiados a ser informados sobre la situación interna de su país de origen; a recibir los apoyos necesarios por parte del país de acogida, de Naciones Unidas y del país de expulsión, para que su repatriación sea en condiciones de seguridad y dignidad; y ya como repatriados, a recibir garantías y apoyos para su paulatina reinserción al ámbito nacional.

En esa época, se creó la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), como contraparte guatemalteca de la COMAR y el ACNUR, para “facilitar la repatriación de los refugiados guatemaltecos, así como propiciar su reintegración a la vida económica, social y cultural en sus propias comunidades en condiciones de seguridad y dignidad”¹³³.

¹³¹ Freyermuth, Graciela; “Una Década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos”, Secretaría de Educación Pública, México, 1992, Pág. 44.

¹³² Sáenz Carrete, Erasmo; “El Proceso de CIREFCA y los Refugiados Guatemaltecos en México”, en: COMAR – ACNUR, “Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México”. Talleres Gráficos de México, México, 1999, Pág. 125.

¹³³ García Tovar, Máximo; “Programa de Apoyo a la Repatriación Voluntaria”, en: COMAR – ACNUR. “Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México”. Op. Cit., Pág. 148.

Para 1989 más de 4 mil refugiados habían regresado a su país bajo la modalidad de la repatriación individual. A pesar de la intensa actividad de mediación ejercida por ambas organizaciones, las negociaciones entre refugiados y gobierno se caracterizaron por su tirantez y lentitud.

En 1992, se abrió el proceso de retorno masivo y organizado, mediante el cual los refugiados con deseos de reincorporarse a Guatemala, eran repatriados. El aspecto operativo de los traslados en cada lado de la frontera estaba a cargo de COMAR, ACNUR y la CEAR. Sin embargo, desde 1984 hasta 1999, se logró la repatriación voluntaria de 42,737 refugiados¹³⁴.

- **La Integración Definitiva (1995-2004)**

La situación de emergencia se había superado en virtud de los programas asistenciales; en Campeche, Quintana Roo y en menor medida en Chiapas, los refugiados habían alcanzado niveles de autosuficiencia que les permitieron dejar de depender de los programas asistencialistas. Sumado a lo anterior, se visualizaba entre las comunidades una tendencia a identificarse con la sociedad, cultura y el estado mexicano. Por todo lo anterior, el Gobierno de México redefinió su política, que hasta ese momento reconocía a la repatriación voluntaria como la única solución duradera aplicable a los refugiados guatemaltecos.

A inicios 1996, la COMAR presentó a consideración de la Secretaría de Gobernación, las bases de lo que serían los programas de integración, orientados a la regularización migratoria con expectativas de conseguir la nacionalidad mexicana por naturalización. Para 1998, se habían entregado 3,717 FM2 de inmigrantes asimilados en Campeche y 1,269 en Quintana Roo.

Dentro de la política de integración, fue necesario incorporar aspectos socioeconómicos que previeran la autosuficiencia económica. En este contexto, la COMAR firma con la Unión Europea en enero de 1997, un Convenio de Financiamiento para el desarrollo del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo (PAID), el cual tendría una duración programada de 24 meses.

En diciembre del 2000 se firmó un segundo Convenio con la Unión Europea. El proyecto mantuvo los apoyos a Campeche y Quintana Roo y se extendió en beneficio de ex refugiados y mexicanos en los municipios de Margaritas, Trinitaria, Independencia, Frontera Comalapa, Buenavista y Maravilla Tenejapa, en Chiapas. El proyecto estaba previsto para iniciarse en el año 2001. Finalmente, esta etapa del proyecto finalizó el 10 de abril del 2004; sin embargo, los resultados esperados en términos de proyectos productivos, créditos aplicados y productos comercializados, fueron muy por debajo de lo inicialmente esperado.

¹³⁴ COMAR, Respuesta a la Solicitud de Información 0422000000508.

El programa de naturalización se cerró formalmente en diciembre del año 2004, con un total de 10,098 cartas de naturalización entregadas¹³⁵.

¹³⁵ COMAR, Respuesta a la Solicitud de Información 0422000000508.

CAPÍTULO TRES

LA ACTUAL PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN MÉXICO

3.1.LA INCORPORACIÓN DEL TÉRMINO REFUGIADO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En México, a partir de la década de los ochentas se comenzó a generalizar el uso del término refugiado. Su aparición en el orden jurídico nacional, es un tanto incierta.

El Acuerdo Presidencial mediante el cual se creó la COMAR, es uno de los primeros, sino es que el primer instrumento jurídico vigente que mencionan el término refugiado.

Sin embargo, a partir de que México firmó la Convención sobre Asilo Territorial, celebrada en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, el término de refugiado toma una relevancia significativa. Antes de continuar, recordemos que la Constitución Política, establece que los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión¹³⁶.

Ahora bien, la Convención sobre Asilo Territorial fue aprobada por el Senado de la República hasta el 18 de diciembre de 1980, dicha aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Posteriormente, el Poder Ejecutivo realizaría la ratificación y entraría en vigor el 3 de abril de 1982.

La Convención de Asilo Territorial, contiene disposiciones en las cuales se utilizan de manera indistinta los términos de “asilados”, “refugiados políticos”, “asilados políticos” y “refugiados”, así como “asilo” y “refugio”. La orientación que tiene la Convención esta enfocada en establecer las obligaciones de los Estados en cuanto al trato y la protección que deben conceder a los asilados o refugiados.

Para los fines de esta investigación resultan importantes dos artículos, el IX y el X; la importancia, no proviene en sí por el contenido sustantivo que tienen, sino por la postura de México ante dichos artículos.

El artículo IX señala lo siguiente:

“A requerimiento del Estado interesado, de que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o a la internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquéllos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

La determinación de la distancia prudencial de las fronteras para los efectos de la internación dependerá del criterio de las autoridades del Estado requerido.

Los actos de toda índole que demande la internación de asilados o refugiados políticos serán por cuenta del Estado que la solicite”.

Por su parte, el artículo X establece:

¹³⁶ Cfr. Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Los internados políticos a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio.

La salida les será concedida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado.”

En cuanto a estas disposiciones, la Delegación Mexicana, al firmar la Convención, realizó reserva a las mismas bajo lo siguientes términos:

“La delegación de México hace reserva expresa de los artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Al ratificar la Convención, el Gobierno de México únicamente reafirmó la reserva formulada al Artículo X, en los siguientes términos:

“El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

La reserva formulada por México, refleja a todas luces, que nuestro sistema jurídico concede mayores garantías que las contenidas en la Convención de Asilo Territorial; esta reserva toma singular importancia, al momento de pretender realizar una adecuada confrontación entre la legislación nacional y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Retomando el Acuerdo Presidencial de creación de la COMAR, encontramos que la creación de la Comisión Intersecretarial, deriva de la tradición de México en brindar asilo a quienes sufren de persecución por motivos políticos en sus países de origen, a estos individuos los denomina como refugiados¹³⁷.

Ahora bien, resulta importante referir que el 5 de octubre de 1982, el Gobierno de México firmó el Convenio relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Dicho convenio fue aprobado por el Senado de la República el 17 de diciembre de 1982 según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1983 y entró en vigor el 16 de febrero de 1983.

La finalidad principal del Convenio fue, y sigue siendo, la de permitir que la Oficina pueda desempeñar las funciones previstas en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹³⁸.

El planteamiento original del Convenio, nos refleja la disposición del Gobierno de México, en permitir al ACNUR desempeñar sus funciones dentro del Territorio Nacional. La cooperación entre el ACNUR y el Gobierno de México, permitió a dicho organismo

¹³⁷ Cfr. Primer considerando del Acuerdo Presidencial mediante el cual se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

¹³⁸ Cfr. Artículo V del Convenio relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

internacional realizar el reconocimiento de la condición de refugiado de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 sección A inciso ii) de su Estatuto.

Lo anterior conlleva intrínsecamente, a la aceptación de una nueva vertiente para el término de refugiado. Si bien es cierto, en esa época México no era aún Estado Parte de la Convención de 1951, también lo es, que el Gobierno de la República diseñó, desarrolló y ejecutó diversos programas para atender a las personas que, de facto, reconocía como refugiados.

INCORPORACIÓN DEL TÉRMINO REFUGIADO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

El 29 de mayo de 1990 el Senado de la República¹³⁹, recibió la Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General de Población (LGP), que promovía el Ejecutivo Federal, transmitida a través del Secretario de Gobernación. Esta iniciativa, contemplaba entre otras cosas, la adición de una fracción al artículo 42 de la LGP, mediante la cual se agregaba el término de refugiado.

La iniciativa del Ejecutivo, se justificaba en diversos aspectos, por un lado se basó en la tradición de México; por otro, se refería a la situación del flujo de guatemaltecos que habían llegado a México. De igual forma, la iniciativa se basaba en la Declaración de Cartagena. Al respecto, la exposición de motivos expresó lo siguiente:

“(…) a principios de la década de los ochenta, surgió en América Latina un fenómeno social hasta hoy no considerado o previsto jurídicamente en nuestro país: el fenómeno de los refugiados, cuya definición fue aprobada por la Declaración de Cartagena, suscrita el 19 de noviembre de 1984. Esta figura jurídico-política incluye el principio de la no devolución de la persona al país de origen, y se ha aplicado, principalmente, a los casos de los campesinos guatemaltecos refugiados en México.

“…
“(…) la política exterior de México se ha caracterizado por su respeto y defensa a los derechos humanos, en particular al derecho de asilo. Nuestro país ha practicado de manera invariable estos principios, otorgando asilo a quienes sufren persecuciones por motivos políticos, y en otros casos ha dado abrigo a quienes han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada.

El Ejecutivo Federal proponía que se modificarán los artículos 35 y 42, fracción VI de la citada Ley, para quedar de la siguiente forma:

“ARTICULO 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del Artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, con la obligación de permanecer en el punto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso”.

ARTÍCULO 42 (...)

VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, o la violación masiva de derechos humanos en su país de origen, que le hayan obligado a

¹³⁹ Senado de la República, Diario de los Debates 13, LIV Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, Mayo 29, 1990.

huir en busca de protección. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que sean objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces juzgue conveniente. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país: Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. En el supuesto de que el Ejecutivo de la Unión estimase necesario hacer uso de la facultad exclusiva que le otorga el Artículo 33 Constitucional, el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen.”

El Senado dio el respetivo trámite Constitucional a la iniciativa Presidencial, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente. El 26 de junio de 1990, la Comisión de Población y Desarrollo presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen sobre la iniciativa, recordemos que la misma tocaba diversos aspectos de la LGP.

En lo referente al tema de la incorporación del término refugiado, el Dictamen de las Comisiones, expresaba en lo general, la aceptación de la iniciativa, sin embargo, realizaba algunos ajustes considerados convenientes. En el dictamen, se mencionaron aspectos tales como:

“(…) la Iniciativa presidencial viene a llenar una laguna de la mayor importancia en el orden jurídico vigente. Se trata no sólo de una figura necesaria para el manejo adecuado de un fenómeno nuevo en nuestro país (...), sino de una institución consecuente con la histórica tradición de asilo de nuestro país para el que perseguido políticamente y con la defensa universal, en la que también hemos sido vanguardia, de los derechos humanos¹⁴⁰.

(...)

... las Comisiones Dictaminadoras han considerado que el espíritu de la Iniciativa de proteger los derechos humano de quien tiene que huir de su país para proteger la seguridad, la libertad o la vida, que se desprende claramente de su texto, así como de su exposición de motivos, no se ve cabalmente reflejado en el texto mismo, razón por la que se permiten proponer la siguiente complementación del texto propuesto para la fracción VI del Artículo 42 que, desde el punto de vista de las Comisiones, lo apega mas a la Declaración de Cartagena, así como a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo de 1967, que han dado marco doctrinario a la materia.

(...)

Esta modificación constituye un elemento adicional de prevención y protección para quien huye de su país en condiciones de excepción y que, por tanto, puede verse imposibilitado en la práctica para cumplir con el requisito de permanecer en el punto de entrada.”

El 28 de junio de 1990, se presentó de nueva cuenta, el dictamen al Pleno de la Cámara Senadores. Este dictamen no fue muy discutido durante la sesión. Sin embargo, resulta importante destacar lo expresado por el entonces Senador Porfirio Muñoz Ledo, dado que a él resumió los cambios que las Comisiones Dictaminadoras realizaron. Al respecto, el Senador Muñoz Ledo mencionaba:

“El tema es complejo, porque la realidad que se legisla es nueva e implica cambios en concepciones tradicionales respecto de la cuestión migratoria. El avance de las

¹⁴⁰ Senado de la República, Diario de los Debates 21, LIV Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, Junio 26, 1990.

instituciones internacionales en materia de refugio, ha tenido problemas y los va a seguir teniendo, lo importante es encontrar ese punto de encuentro donde la Convención Internacional, que con esto creo -y así lo expresó ayer un alto funcionario de la Secretaría de Gobernación también- se allana el camino para una futura suscripción por parte de México de la Convención, ha chocado en casi todos los países con dos distintas tendencias: una, tradicional de los funcionarios que han estado durante muchos años a cargo de los fenómenos migratorios (...). En cambio quien dentro de un mismo gobierno tiene la otra parte de la obligación, que es proteger a los refugiados y quien tiene además contacto con ellos y quien tiene contacto con las organizaciones internacionales y no gubernamentales, tiene una perspectiva distinta¹⁴¹.

(...)

El marco de estas iniciativas debe reconocer el respeto a los principios fundamentales e internacionalmente aceptados de protección de refugiados y los demás que atañen al respeto de la persona humana. En este espíritu la reforma a la Ley General de Población cuyo dictamen analizamos constituye sin duda un paso positivo en el diseño de una normatividad mexicana sobre la cuestión de refugio que se inspira en las grandes corrientes y compromisos de la escena internacional.

(...)

Había en el proyecto original de la Ley una referencia a que los refugiados permanezcan en el punto de entrada, mientras la Secretaría de Gobernación les da autorización para interponerse. Esto fue lo que más preocupó al ACNUR, porque la experiencia internacional dice que esa permanencia en el punto de entrada es muy peligrosa. Es muy peligrosa incluso porque puede genera conflictos armados, están ahí; no sabemos cuánto tiempo muchos de los refugiados, sobre todo en el caso de Guatemala, hasta hace poco tiempo, llegaban por las operaciones armadas de sellar la frontera, como ellos le llaman".

El dictamen en discusión en el Pleno del Senado, consistía en lo siguiente:

"Artículo 35.- Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del Artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito".

Artículo 42. (...)

VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho de regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, donde su vida, libertad o seguridad se vena amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado".

¹⁴¹Senado de la República, Diario de los Debates 21, LIV Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, Junio 28, 1990.

El Senado aprobó el dictamen en lo general por 44 votos, y para continuar con el trámite Constitucional, lo remitió a la Cámara de Diputados en donde fue turnado a la Comisión de Población y Desarrollo¹⁴².

La Comisión de Población y Desarrollo, realizó el dictamen correspondiente y el 5 de julio de 1990, se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados. La tendencia de la discusión se orientó a reconocer la necesidad de contar con la nueva figura jurídica que había propuesto el Ejecutivo Federal.

Las distintas fracciones parlamentarias se pronunciaron, en lo general, a favor de la iniciativa. Es importante mencionar algunos señalamientos que realizaron algunos Diputados, respecto a la iniciativa que se analizaba en la sesión.

(...) esta iniciativa es congruente con algunas de las mejores tradiciones históricas de nuestro país; nos parece altamente positivo que en este caso específico se recoja una figura tradicional que ha sido fuente legítima de orgullo de la política mexicana, que es la figura de asilo y refugio político (...) nos parece que el problema de los refugiados centroamericanos (...), debe ser tratado con mucha responsabilidad, pensamos que es muy importante tener una ley, como la que hoy se presenta ante el pleno de la Cámara, pero también sabemos que desgraciadamente eso no es suficiente¹⁴³.

(...) consideramos que la iniciativa presentada por el Ejecutivo no regula con precisión el carácter de refugiado, y fundamentalmente de acuerdo al ámbito de su respectiva competencia, quien decide sobre la determinación de quién ha de ser refugiado¹⁴⁴.

“No puede decirse, sin embargo, que los resultados sean absolutamente satisfactorios; hubiese sido conveniente hacer explícito en el articulado de la ley, la repatriación voluntaria de los refugiados; hubiera sido conveniente decir que gozarán de las garantías que en términos del artículo 1o. de la Constitución se concede a todo individuo que se encuentra en territorio nacional; sería conveniente decir entre ellas, la de libre tránsito, pues es preocupante que se trate de impedir que los centroamericanos lleguen a territorio estadounidense (...) Hubiese sido conveniente hacer explícito el derecho de acceder a los tribunales del país; hubiese sido conveniente establecer criterios para otorgar el cambio de calidad migratoria que voluntariamente se pretendiese adquirir, así como un artículo transitorio en el que se estableciera una comisión especial donde pudiesen participar COMAR y ACNUR con el propósito de regularizar la situación de esas personas, evitar su devolución, la devolución de aquellos refugiados no reconocidos que se encuentran en territorio mexicano.

Nos preocupa que aspectos positivos de esta ley puedan ser desvirtuados en su reglamento, y el resultado final sea una burla a quienes han empeñado de buena fe su esfuerzo en este aspecto, a todas luces trascendente para un fenómeno que afecta a todos; por ello, creemos importante elaborar un reglamento que incorpore aquellas cuestiones señaladas anteriormente y no están presentes en la ley por consideraciones técnico jurídicas, así como las siguientes: para la calificación de la de la calidad de refugiados, sin demérito del papel que juegan los servicios de migración, es importante la participación de ACNUR y de las organizaciones no gubernamentales, por la experiencia que han acumulado en este campo, tanto para participar en el reconocimiento como para la capacitación de personal especializado.

¹⁴² Cámara de Diputados, Diario de los Debates 23, LIV Legislatura, Año II, Período Ordinario, 1990/07/03.

¹⁴³ Venadero Valenzuela, Rubén (Diputado); Diario de los Debates 23, LIV Legislatura, Año II, Período Ordinario, 1990/07/05.

¹⁴⁴ Coca Álvarez, Vicente Luis (Diputado); Diario de los Debates..., Op. cit.

Las modificaciones a la Ley General de Población que hoy se proponen, por sí mismas demandan la adopción de la convención sobre el estatuto de los refugiados, aprobada el 28 de julio de 1951, así como el protocolo del estatuto de los refugiados, aprobado en New York el 31 de enero de 1967, son instrumentos básicos para el tratamiento de la problemática de los refugiados¹⁴⁵.

México se había negado sistemáticamente a reconocer la figura del refugiado en nuestra legislación de la Ley General de Población. Pero en lo interno y ante organismos internacionales había dicho y había suscrito convenios que reconocían tal figura.

De la misma forma era incongruente al tener dentro de la institución, de la Secretaría de Gobernación, tener a la COMAR, que era la institución, que se encargaba de la ayuda a los refugiados. Esta incongruencia ha sido recogida en la iniciativa y por eso en términos generales, en lo general, votaremos a favor de la iniciativa¹⁴⁶.

A pesar de las diversas opiniones y posicionamientos, la Cámara de Diputados aprobó la inclusión del término refugiado en la LGP, y junto con otras disposiciones de la misma ley, se aprobó el Decreto que la modificaba.

En consecuencia, la Cámara de Diputados envió al Ejecutivo Federal el Decreto respectivo, con la finalidad de que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación, y es el 17 de julio de 1990 cuando se lleva a cabo la publicación del Decreto de reforma y adición a la LGP.

Las modificaciones hechas a la LGP, trajeron como consecuencia que la figura de refugiado fuera incorporada como una característica migratoria. Actualmente, las disposiciones aprobadas en 1990, se mantienen vigentes.

Es importante resaltar que pese a la modificación de la LGP, mediante la cual se incorporó el término de refugiado, no fue sino hasta el año 2000 que se reformó el Reglamento de la propia LGP con la finalidad de establecer un procedimiento migratorio para el reconocimiento de los refugiados.

3.2 LA ADHESIÓN DE MÉXICO A LA CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y SU PROTOCOLO DE 1967

El 11 de abril del 2000, el Senado de la República recibió de parte de la Secretaría de Gobernación, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Los instrumentos fueron turnados para su estudio a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Quinta y de Gobernación, Primera, para su estudio y dictamen correspondiente¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Enríquez Rosado, José del Carmen (Diputado); Id.

¹⁴⁶ Arellano Aguilar, Gerardo de Jesús (Diputado); Id.

¹⁴⁷ Senado de la República, Diario de los Debates 8, LVII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, Abril 11, 2000.

Las Comisiones dictaminadoras presentaron el 17 de abril del 2000 ante el Pleno de la Cámara, su dictamen sobre los instrumentos internacionales ya mencionados¹⁴⁸. Dentro de la exposición de motivos, llaman la atención las siguientes consideraciones realizadas:

“nuestro país ha mantenido a lo largo de su historia una tradición ejemplar en materia de protección a refugiados y asilados políticos, cuya práctica ha sido ampliamente reconocida por la comunidad y los organismos internacionales.

(...)

Por ello, resulta conveniente y aceptable apoyar la decisión tanto jurídica como política para que México se adhiera a los instrumentos internacionales que se someten a consideración de esta soberanía, toda vez que ello no sólo permite reafirmar su apego al derecho internacional, sino reiterar de manera clara y convincente su compromiso invariable con el respeto a los derechos humanos y de mantener su tradicional política generosa y solidaria de asilo y refugio, así como actualizar el marco legal de esta política que le ha merecido reconocimiento internacional”.

De acuerdo con lo expresado por las Comisiones en la exposición de motivos, el análisis de la Convención 1951 y su Protocolo de 1967 corrió a cargo de un grupo de trabajo interinstitucional integrado por las Secretarías de Gobernación, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, así como el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, llegando dicho grupo a la conclusión de que México estaría en posibilidad de vincularse sin ningún problema a la Convención, formulando ciertas declaraciones interpretativas y reservas, que tendrían como propósito subsanar posibles divergencias entre la misma Convención y nuestras disposiciones legales¹⁴⁹.

Las Comisiones presentaron ante el Pleno un proyecto de Decreto, mediante el cual se aprobaban los instrumentos internacionales, y a su vez, se realizaban reservas y declaraciones interpretativas a los mismos.

La discusión del Decreto se centro en varios aspectos; se discutió lo referente a la definición que se adoptaba, a la relación entre los términos de asilo y refugiado. Sin embargo, la parte fuerte de la discusión se originó centró en lo relativo a las reservas y las declaraciones interpretativas, existiendo posicionamientos que eran totalmente contrarios.

En el desarrollo de la discusión, el entonces Senador Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, destacó algo muy importante y consistió en referir el porque se estudiaba la posibilidad de que México se vinculará a la Convención, lo anterior fue expresado de la siguiente manera:

“Es, compañeras y compañeros, un dato negativo para nuestro país, que habla muy negativo de nuestro país, algo que viene en el dictamen que dice: Con fecha 26 de febrero de 1999 la señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, dirigió una comunicación al gobierno de México, invitándolo a vincularse a estas convenciones.

¹⁴⁸ Senado de la República, Diario de los Debates 10, LVII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, Abril 17, 2000.

¹⁴⁹ Senado de la República, Id.

Tuvo que, la señora Ogata, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Refugiados, dirigirse expresamente al gobierno mexicano para que tomáramos en cuenta estas convenciones y estos protocolos. Pero, bueno, más vale tarde que nunca”.

Cuando el Pleno del Senado consideró suficientemente discutido el Decreto, se procedió a la votación del mismo. El Decreto fue aprobado por 76 votos a favor. Las reservas y declaraciones interpretativas, aprobadas mediante el Decreto consistieron en lo siguiente:

DECLARACIONES INTERPRETATIVAS

“Corresponderá siempre al gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo”.

“Es facultad del gobierno de México otorgar a los refugiados mayores facilidades, para la naturalización y asimilación, que aquéllas que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y particularmente en materia de refugiados, de conformidad con su legislación nacional”.

RESERVAS

“El gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros.

Ahora bien, en virtud de que el gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2, del artículo 17 de la Convención, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones”.

“El gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención”.

“El gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención”.

Posteriormente, el Senado envió al Ejecutivo Federal el Decreto, con la finalidad de que se continuará con los trámites correspondientes; siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2000.

El 7 de junio de 2000, el Gobierno de México depositó los instrumentos de adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. El Decreto promulgatorio de ambos instrumentos fue publicado el 25 de agosto de 2000.

3.3 LA TRANSICIÓN DEL REFUGIO MASIVO AL INDIVIDUAL

LAS REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

La reforma realizada a la LGP en 1990, trajo como natural consecuencia la modificación de su Reglamento, el cual fue publicado el 31 de agosto de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

En materia de refugiados, el reglamento establecía en el artículo 89 las disposiciones bajo las cuales se llevaría a cabo el reconocimiento, la protección y la asistencia de los refugiados. Estas disposiciones regularon los siguientes aspectos:

- a) Admisión de solicitantes al Territorio Nacional, con restricciones a su libre circulación,
- b) Datos que debería aportar un solicitante,
- c) Tramitación y resolución de la solicitud a cargo de la Secretaría de Gobernación,
- d) Causales de exclusión,
- e) Lugar de residencia y actividades determinadas por la Secretaría de Gobernación,
- f) Reunificación familiar, acotada al ingreso de esposa, hijos menores o incapaces, y en casos especiales, padres. y
- g) Salida del país previa autorización,
- h) Garantía de "No devolución",
- i) Posibilidad de no sanción por ingreso ilegal,
- j) Causales de cesación.

El 4 de enero de 1999 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un decreto de reformas a la LGP; si bien, estas no afectaron las disposiciones sobre refugiados; si provocaron que el Ejecutivo Federal decidiera llevar a cabo un análisis completo del Reglamento de la Ley, y en su momento realizar una reforma completa del mismo.

Derivado de lo anterior, el 12 de abril del 2000 era publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento de la Ley, el cual abrogó al Reglamento anterior. El nuevo Reglamento, incorporó nuevas disposiciones en materia de refugiados, las cuales estuvieron por poco tiempo adelantadas a la adhesión de México a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y sirvieron de referencia para el análisis respectivo que realizó el Senado de la República.

Las nuevas disposiciones sobre refugiados, fueron insertadas en los artículos 166 y 167 del Reglamento, contemplaron de manera novedosa la creación de un Comité de Elegibilidad, con una naturaleza colegiada y encargado de realizar recomendaciones a la autoridad migratoria, es decir, al Instituto Nacional de Migración, con respecto al reconocimiento de la "calidad de refugiado".

Estas nuevas disposiciones, modificaron en su mayoría a las contenidas en Reglamento de 1992. En general, los aspectos que se contiene son los mismos que los de su antecesor. Sin embargo, en ciertos casos la modificación representó una ampliación en los términos contenidos, las cuales en su mayoría fueron restrictivas para los refugiados. Al respecto se regulaban los siguientes aspectos:

- a) Obligación del extranjero en presentar la solicitud,
- b) Forma y tiempo para presentar la solicitud,
- c) Medidas de control sobre los solicitantes
- d) Datos que debería aportar un solicitante,
- e) Término par realizar la tramitación y resolución de la solicitud, a cargo del INM,
- f) Causales de exclusión,
- g) Lugar de residencia y actividades determinadas por el INM,
- h) Reunificación familiar, acotada a cónyuge, hijos o padres que dependan económicamente.
- i) Salida del país previa autorización del INM.
- j) Garantía de “No devolución”,
- k) Posibilidad de no sanción por ingreso ilegal,
- l) Causales de cesación.
- m) Incorporación de un Comité de Elegibilidad, en el cual se contempla posibilidad de que participe el ACNUR.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL TRAS LA CONCLUSIÓN DEL REFUGIO GUATEMALTECO

La llegada de miles de guatemaltecos al sureste del Territorio Nacional, considerada ilegal por las disposiciones migratorias de la LGP; evidenció las grandes carencias de la legislación nacional, dado que en la misma no se contaba con disposiciones que sirvieran como base para atender los flujos de personas que se internaban al país buscando un lugar seguro.

En 1990 con la inclusión del término “refugiado” en la LGP, México lograba un avance real y significativo en la atención de este tipo de situaciones. Sin embargo, al establecer la protección a los refugiados dentro de una característica migratoria, provocó en los años posteriores un efecto negativo.

En el proceso legislativo, la figura de refugiado fue contemplada como una institución netamente humanitaria¹⁵⁰, lo que haría suponer que su tratamiento, por decirlo así, debía ser distinto a las demás características migratorias.

Sin embargo, en el Reglamento de la LGP de 1992, la característica migratoria de refugiado fue inmersa, junto con todas las demás características, dentro de un procedimiento migratorio común, y ciertamente presentó particularidades propias pero sin consideraciones de relevancia.

Por otro lado, encontramos que la COMAR enfrentaba, prácticamente sola, los retos cada vez más complejos que imponía la presencia de refugiados guatemaltecos en el país. La COMAR se dedicó a atender a los refugiados, diseño y ejecutó programas especiales mediante los cuales se lograron obtener soluciones a la problemática que enfrentaban los refugiados, es en ese sentido que en 1999 el Presidente de México, Ernesto Zedillo, daba por concluida la etapa del refugio guatemalteco¹⁵¹.

¹⁵⁰ Cfr. Artículo 42 fracción VI, Último Párrafo, de la Ley General de Población.

¹⁵¹ Zedillo, Ernesto; Presidencia de la República, Comunicado de Prensa No. 1666. Champotón, Campeche, julio 28, 1999, versión electrónica disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jul99/28jul99.html>.

La COMAR enfrentaba nuevos retos, por un lado concluir exitosamente los programas que aún se mantenían vigentes para la atención de los refugiados guatemaltecos; por otro lado, enfrentaría la necesidad de continuar siendo el órgano del estado mexicano encargado de los refugiados.

En el año 2000, la atención de los refugiados sufrió grandes modificaciones en la legislación nacional, por un lado se dio la emisión de un nuevo Reglamento de la LGP y por el otro se llevó a cabo la adhesión de México a la Convención de 1951. A partir de entonces, el ACNUR y el Gobierno de México, el cual se encontraba obligado a determinar la condición de refugiado de manera individual, enfrentaban la complejidad administrativa para la transferencia de responsabilidades.

El ACNUR, desde su instalación en México, había realizado dos funciones primordiales. Por un lado, llevaba a cabo la determinación de la condición de refugiado, y por otro, colaboraba con la COMAR en la atención de los refugiados guatemaltecos.

Ante el escenario tal complejo que se presentaba, el Instituto Nacional de Migración, facultado por el Reglamento de la LGP para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado, carecía completamente de la más mínima experiencia para realizar dicha determinación.

Por su parte, la COMAR contaba con una gran experiencia en atención a refugiados, pero no contaba con atribuciones legales ni con personal que tuviera experiencia amplia en la determinación de la condición de refugiado; lo anterior no le representaría un impedimento para asumir las responsabilidades internacionales que el Gobierno de México había adquirido.

La COMAR comenzó una nueva etapa en su existencia, basó su transformación a partir de una pequeña atribución que le asignaba el Reglamento de la LGP, ser Secretaria Ejecutiva de un Comité de Elegibilidad creado para emitir recomendaciones en materia de refugiados, dirigidas al Instituto Nacional de Migración.

El Comité de Elegibilidad fue creado a través del Reglamento de la LGP del 2000, se dispuso que estuviese integrado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, del Trabajo y Previsión Social, y de Gobernación, ésta última con tres representantes, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Instituto Nacional de Migración y la Coordinación General de la COMAR¹⁵². El Comité tardó en ser conformado, y fue el 21 de noviembre del 2000 que se instaló¹⁵³.

La COMAR comenzó a incorporar dentro de su estructura a personal que tuviera conocimientos en la materia, y con la asesoría del ACNUR se les capacitaba. Sin embargo, la inexperiencia en la determinación de la condición de refugiado era evidente; situación que orilló a las instancias involucradas a crear el denominado Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad, el cual según Santiago Corcuera “funge como primera instancia en el proceso de elegibilidad” y desempeña su actuar con “profesionalismo,

¹⁵² Cfr. Artículo 167 del Reglamento de la Ley General de Población.

¹⁵³ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1° de septiembre de 2001. Pág. 527.

cuidado, minuciosidad en el análisis, rigor jurídico en la aplicación de las normas, objetivo estudio del caso personal y de las situaciones fácticas involucradas¹⁵⁴.

“Para el 18 de marzo de 2002, el Comité de Elegibilidad sobre Refugiados, en el que participan funcionarios de la SEGOB, SRE y STPS así como representantes del ACNUR, inició el estudio, análisis y emisión de recomendaciones a cada solicitud de refugio¹⁵⁵. En un principio y hasta noviembre de 2007, el proceso de elegibilidad era realizado en varias etapas de manera *ad hoc*. La elegibilidad de refugiados, se realizaba de la siguiente forma:

“(…) la solicitud, (…) debe ser presentada ante el Instituto Nacional de Migración, (...). Los solicitantes llenan un formulario y posteriormente los Oficiales de Protección, entrevistan al solicitante de manera individual, en su caso con asistencia de un intérprete.

(…)

El Oficial de Protección a cargo del caso, realiza la investigación a detalle de las condiciones sobre el país de origen, (...). En paralelo, se envían los datos de filiación declarados por el solicitante e información pertinente del caso al Centro de Investigación y Seguridad Nacional para verificar si existen antecedentes que merezcan el análisis de la aplicación de alguna cláusula de exclusión contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

El análisis de una solicitud de refugio comprende: las declaraciones del solicitante; información sobre su país de origen; la valoración puntual de la credibilidad; el análisis del fundado temor de persecución y sus motivos conforme con el Artículo 1° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; o, de la amenaza contra la vida, seguridad y libertad y sus motivos con fundamento en el Artículo 42 fracción VI de la Ley General de Población y el Artículo 166 de su Reglamento; la posibilidad de que el solicitante haya tenido protección estatal o una alternativa de huida interna; el informe del órgano de seguridad, y en su caso el análisis de exclusión.

(…)

El caso se presenta ante el Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad (...). Emite un proyecto de recomendación en sentido positivo o negativo al Comité de Elegibilidad (...). El Comité de Elegibilidad se reúne periódicamente y analiza los casos sobre la base de la opinión del Grupo de Trabajo. Considerando las buenas prácticas internacionales y recomienda el reconocimiento de una persona como refugiada¹⁵⁶.

Actualmente, el proceso de elegibilidad, el actuar del Grupo de Trabajo, así como el de la COMAR han sido cuestionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual ha considerado que la COMAR invadió facultades conferidas exclusivamente al INM, y éste paso por alto dicha invasión¹⁵⁷. Las consideraciones de la CNDH parten de la legalidad del procedimiento, y en buena medida deben ser atendidas. Las consideraciones de la CNDH se centran en la falta de formalidad del procedimiento para determinar la condición de refugiado, la delimitación de atribuciones de las

¹⁵⁴ Corcuera, Santiago, Op cit.

¹⁵⁵ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1° de septiembre de 2002, Págs. 551-552.

¹⁵⁶ Respuestas a la Solicitudes de Información 04200002306, 04200002406 y 04200002506.

¹⁵⁷ Véase la recomendación 006/2008 de la CNDH dirigida al Instituto Nacional de Migración. www.cndh.org.mx.

dependencias involucradas en dicho procedimiento, así como la existencia de varias instancias dentro del procedimiento.

Tanto la COMAR como el INM, tienen la responsabilidad de brindar protección a los refugiados. Entre los dos órganos han establecido poco a poco los procedimientos para tal fin, sin embargo, se han visto involucrados en procesos judiciales y en procesos ante la CNDH. Por lo anterior, y ante la carencia de un marco jurídico adecuado, de manera conjunta decidieron delimitar el actuar de cada uno dentro de sus respectivas esferas de competencia. Para ello, el 13 de noviembre de 2007 emitieron disposiciones de carácter administrativo en los que se basan actualmente los procedimientos de elegibilidad y asistente a refugiados.

3.4 LOS PROCESOS DE ELEGIBILIDAD Y ASISTENCIA DE REFUGIADOS, LA CIRCULAR CONJUNTA DEL INM Y COMAR

Las disposiciones en materia de refugiados contenidas en la LGP y su reglamento, no facultan expresamente a la COMAR para llevar a cabo la valoración de las solicitudes de refugio.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la COMAR puede *“participar con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes en la calificación de la calidad de refugiados y en el desarrollo e instrumentación de programas tendientes a regularizar la estancia en territorio nacional de presuntos refugiados”*¹⁵⁸; esta atribución en conjunto con la función que formalmente desempeña en el Comité de Elegibilidad, son el fundamento para que la propia COMAR pueda intervenir en el análisis de las solicitudes de refugio.

Durante casi 6 años, la COMAR se encargó de realizar el procedimiento ad hoc, mismo que ya se ha descrito. Esta situación, no contemplada por el Reglamento de la LGP, ha sido avalada totalmente por el INM, al respecto es importante resaltar lo expresado por la Comisionada de dicho instituto, quien en una entrevista, señalaba lo siguiente: *“(...) la posibilidad de acogerse al refugio entonces nosotros los trasladamos a COMAR, a la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados, para que se lleve a cabo un análisis, un estudio y finalmente se determine si son candidatos viables para el refugio o no (...)”*¹⁵⁹.

Ante la necesidad de establecer procedimientos formales y delimitar funciones, el INM y la COMAR, en el ámbito de sus respectivas funciones, emitieron de forma conjunta la Circular INM/CRM-CG/COMAR-001/2007 ó también conocida como CRM/028/2007¹⁶⁰.

La Circular se orientó a fijar los criterios que ambas instituciones deben observar, en el cuanto a la presentación, tramitación y resolución de las solicitudes de la condición de refugiado; de igual forma fijó los procedimientos para otorgar asistencia a los refugiados¹⁶¹.

¹⁵⁸ Cfr. Artículo 79 fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

¹⁵⁹ Romero, Cecilia; Comisionada del INM; entrevista realizada el 31 de enero de 2007. Versión escrita en www.inami.gob.mx

¹⁶⁰ Disponible en la página Web del ACNUR www.acnur.org.

¹⁶¹ Cfr. Numeral 1 de la Circular INM/CRM-CG/COMAR-001/2007.

A través de la Circular, se llevan a sus respectivos extremos las disposiciones contenidas en el Reglamento de la LGP, sin transgredirlas, se han establecido formalmente los procedimientos de elegibilidad y asistencia, que hasta antes de su emisión se venían desarrollando de manera ad hoc.

LA ELEGIBILIDAD

En el proceso de elegibilidad que establece la Circular, se establecen como principios básicos, la adecuada comprensión que se debe tener con los solicitantes, ya sea haciendo uso de intérpretes o traductores¹⁶², y la garantía de no devolución de ningún solicitante¹⁶³.

El proceso de elegibilidad inicia con la presentación de la solicitud, la cual según el Reglamento de la LGP, debe ser presentada ante el INM al ingreso a territorio nacional o dentro de los 15 días naturales siguientes sí, durante este tiempo, el solicitante ha tenido la oportunidad de presentarse ante las autoridades migratorias o ante la COMAR. Si la solicitud es presentada fuera de ese plazo, y previa valoración se puede admitir. La solicitud se puede presentar en cualquier idioma¹⁶⁴.

Presentada la solicitud ante el INM este informa a la COMAR, ésta última es la encargada de solicitar al propio INM, que se garantice la no devolución del solicitante. Para ello, el INM debe emitir una constancia de la solicitud.

Una vez formalizada la presentación, los solicitantes llenan un formulario proporcionado por la COMAR, con la finalidad de aportar elementos sobre su caso. Posteriormente, la COMAR realiza entrevistas personales a los solicitantes.

Aunado a lo anterior, la COMAR debe allegarse de información objetiva, es decir de información sobre las condiciones imperantes en el país de origen y especialmente procura obtener información relacionada con cada caso particular.

A partir de las manifestaciones realizadas por el solicitante, de forma escrita y oral, y de la información recopilada, la COMAR realiza un estudio de las consistencias e inconsistencias de los hechos narrados, confrontando cada situación con la información que previamente obtuvo, esto es realizado con la finalidad de determinar la credibilidad de los hechos narrados por cada solicitante.

Cada solicitud, es analizada tomando en cuenta las dos definiciones de refugiado que existen en el orden jurídico mexicano, por un lado se atiende la definición contenida en la Convención de 1951, y por el otro, la definición contenida el artículo 42 fracción VI de la LGP.

Los casos que se analizan por COMAR, son presentados ante el Comité de Elegibilidad y éste adopta una recomendación dirigida al INM, la cual es transmitida por la propia COMAR, con la finalidad de que el INM emita una resolución a la solicitud.

¹⁶² Cfr. Numeral 4 de la Circular INM/CRM-CG/COMAR-001/2007.

¹⁶³ Cfr. Numeral 7 de la Circular INM/CRM-CG/COMAR-001/2007.

¹⁶⁴ Cfr. Numeral 6 fracción II de la Circular INM/CRM-CG/COMAR-001/2007.

LA ASISTENCIA

La COMAR, atiende a los refugiados con el propósito de facilitarles el acceso a servicios que les permitan un nivel de vida digno y con pleno respeto a sus derechos humanos. Por razones humanitarias se atiende los solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, estando contemplados los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las Familias monoparentales, los adultos mayores, los enfermos crónicos o de gravedad, los discapacitados y los que requieren atención médica o psicológica.

Cuando un solicitante que es reconocido se encuentra asegurado, la COMAR, previamente a su salida del lugar de aseguramiento, gestiona con Organizaciones de la Sociedad Civil apoyos de hospedaje y subsistencia temporal.

La COMAR gestiona ante el INM los trámites de regularización migratoria de los refugiados, con la finalidad de que se les otorgue la calidad y característica migratoria de no inmigrante refugiado.

La COMAR procura la atención de las necesidades de los refugiados, especialmente aquéllas relativas a salud, educación, asuntos migratorios, capacitación para el trabajo, reunificación familiar. Para ello, realiza gestiones ante las instituciones que le brindarán al refugiado la atención a sus necesidades, procurando en todo momento la autogestión, es decir que el refugiado realice de manera personal sus trámites y solo en caso de existir alguna dificultad intervienen para respaldar institucionalmente las solicitudes de servicios de los refugiados.

Con base en el principio de Unidad Familiar, la COMAR apoyara la reunificación familiar de los refugiados, orientándolos para la integración de los trámites migratorios correspondientes. Una vez que el refugiado solicita la reunificación y cumple con los requisitos establecidos, el INM, considerando en cada caso las observaciones realizadas por la COMAR, emite una autorización de internación para los familiares del refugiado, a quiénes se les reconocen los mismos derechos y obligaciones.

Dado que la reunificación familiar, se encuentra restringida a ciertos familiares, se ha establecido un procedimiento mediante el cual el INM previa recomendación de la COMAR, autoriza por razones humanitarias, la internación de manera temporal, de otros miembros que no formen parte del núcleo familiar del refugiado, dentro de los que se encuentran los miembros de la familia que no son ascendientes o descendientes en línea recta, que por diversas circunstancias han quedado bajo la dependencia del refugiado, tales como sobrinos huérfanos, hermanas viudas, entre otros.

Dado que el INM debe autorizar las salidas del país de los refugiados, la COMAR interviene en tal trámite mediante la recomendación al INM para que autorice o no la salida.

Por otro lado, la COMAR interviene en lo relativo a los trámites que los refugiados deben llevar ante la SRE, que a saber son: el de obtención de un documento de identidad y viaje y el de naturalización.

CAPÍTULO CUATRO

UN NUEVO MARCO JURÍDICO NACIONAL EN MATERIA DE REFUGIADOS

4.1 LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En México las disposiciones vigentes en materia de refugiados, pueden ser divididas en dos grupos, el primero se compone por los instrumentos nacionales, a saber la LGP y su Reglamento, específicamente el artículo 42 fracción VI y el 166 respectivamente¹⁶⁵, y el segundo compuesto por los instrumentos internacionales de los que México forma Parte, es decir, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Los dos grupos forman parte integrante del orden jurídico mexicano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento Constitucional del Derecho Internacional. A esta disposición constitucional se le ha reconocido como “principio de supremacía constitucional”.

El texto del artículo 133, establece de manera clara la superioridad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las Leyes Federales y los Tratados Internacionales¹⁶⁶, pero lamentablemente el mismo texto no establece la jerarquía entre estos dos últimos.

Partiendo de lo anterior y haciendo uso de sus facultades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado la superioridad de los Tratados Internacionales, situación que ha sido establecida mediante tesis jurisprudenciales de la siguiente forma:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales¹⁶⁷.

¹⁶⁵ El artículo 167 del Reglamento de la Ley General de Población, no se menciona dado que contempla el objetivo, integración y funciones del Comité de Elegibilidad.

¹⁶⁶ Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Cfr. Artículo 2 párrafo 1 inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. La legislación nacional establece que “se entenderá por Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución...”. Cfr. Artículo 2 fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

¹⁶⁷ Tesis Aislada Número VIII/2007 (PLENO), Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el, 20 de marzo de 2007. Tomada del desahogo de la consulta PS-2007-01654.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional¹⁶⁸.

Ahora bien, si atendemos de manera confrontada los dos grupos que mencionamos, podemos encontrar coincidencias y diferencias. Dentro de las primeras encontramos, el principio de no devolución y la reunificación familiar.

Las diferencias que se encuentran al confrontar por un lado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y por el otro, la LGP y su Reglamento, se refieren principalmente a dos siguientes aspectos: 1) Cláusulas de exclusión y 2) Cláusulas de cesación.

1) CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

La Convención de 1951 establece en el artículo 1 sección F, las llamadas cláusulas de exclusión. “La lógica de las cláusulas de exclusión se basa en dos argumentos. Primero, ciertos actos son tan graves que sus autores se vuelven indignos de obtener protección internacional como refugiados. Segundo, el marco del asilo no debería impedir que delincuentes responsables de hechos graves enfrenten la justicia. Si bien estos propósitos subyacentes han de tenerse en mente al interpretar las cláusulas de exclusión, deben verse en el contexto del objetivo central de la Convención de 1951, el cual es primordialmente humanitario. Por ende, como con toda excepción a las garantías relativas a los derechos humanos, las cláusulas de exclusión deben interpretarse siempre de manera restrictiva y emplearse con gran cautela”¹⁶⁹.

En ese sentido, podemos observar que el artículo 166 del Reglamento de la LGP señal algunas causas por las que no se concede la característica migratoria, las que restringen la protección a los solicitantes. Particularmente, la fracción VII, señala lo siguiente:

¹⁶⁸ Tesis Aislada Número IX/2007 (PLENO), Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada el, 20 de marzo de 2007. Tomada del desahogo de la consulta PS-2007-01654.

¹⁶⁹ ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional, La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional, Ginebra, 4 de septiembre de 2003, párrafos 3 y 4. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

Artículo 166.- (...)

VII. No se admitirá como refugiado al extranjero o extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes hipótesis:

(...)

b) Que el solicitante sea perseguido con motivo de delitos comunes;

(...)

d) Que provenga de un país en el cual se le haya negado la calidad de asilado o refugiado;

e) Que no haya presentado su solicitud en tiempo, excepto que los motivos que dan origen a dicha solicitud, sean supervenientes a su ingreso al país, y

f) Que haya adquirido durante su estancia en el país distinta calidad y característica migratorias.”

El primer supuesto que señala el artículo, “que el solicitante sea perseguido con motivo de delitos comunes”, encuentra estrecha relación con la cláusula de exclusión contenida en el artículo 1 sección F inciso b) de la Convención de 1951, el cual señala lo siguiente “ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada”.

La diferencia que encontramos se basa en la gravedad del delito. Por un lado podemos observar que la exclusión contenida en la Convención se basa en supuestos como son; que el delito cometido sea común y grave; y que se haya cometido por el refugiado fuera del país de protección y antes de ser admitido a él como refugiado. Por el otro, el reglamento señala simplemente que el delito sea común sin considerar las situaciones de gravedad y lugar.

En relación a la gravedad, podemos señalar que “la gravedad del delito debe juzgarse según normas internacionales, no simplemente por cómo se le caracteriza en el país de acogida o de origen”¹⁷⁰. En cuanto al calificativo común, debemos entender que el delito no tiene algún vínculo político. Y en la cuestión del lugar, debe ser entendida desde la perspectiva de que “los individuos que cometen “delitos comunes graves” dentro del país de asilo están sujetos a las normas penales de ese país y, en el caso de delitos particularmente graves, a los artículos 32 y 33(2) de la Convención de 1951; no caben dentro del ámbito de la cláusula de exclusión del artículo 1F (b)”¹⁷¹.

El segundo supuesto, es relativo a la negativa de reconocimiento en otro país, y el artículo referido lo enuncia así: “Que provenga de un país en el cual se le haya negado la calidad de asilado o refugiado”. Al respecto, el EXCOM ha señalado que “la decisión de un Estado Contratante de no reconocer la condición de refugiado no impide que otro Estado Contratante examine una nueva solicitud de condición de refugiado presentada por la misma persona”¹⁷².

“En forma automática México no puede excluir a una persona a priori, sin haberle escuchado las razones que la motivaron a buscar protección en un país tercero. El extranjero no solo tiene derecho a presentar su petición, sino igualmente su derecho se extiende a que se examine en forma detenida las razones que la impulsaron a salir del primer país de protección, a que se analice si dicho país respetó y aplicó las definiciones

¹⁷⁰ Op. cit., párrafo 38.

¹⁷¹ *Ibid.*, párrafo 44.

¹⁷² EXCOM, Conclusión 12 (XXIX), Consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado, 1978. ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

sobre refugiados así como las normas procedimentales del debido proceso. Solo sobre esa base y teniendo los criterios de la extraterritorialidad de la definición de refugiado, las razones justificadas para salir del país y cómo su caso fue presentado, analizado y decidido en dicho país, la decisión en México podrá tomarse. La aplicación de este artículo en forma mecánica podría conducir a la toma de decisiones en franca oposición a las normas derivadas de la Convención de 1951, basadas principalmente en el principio pro homine¹⁷³.

El tercer supuesto se refiere a la temporalidad de presentación de la solicitud. Recordemos que según el artículo 166, fracción I del Reglamento de la LGP, “La solicitud deberá formularse al ingreso al territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes”. En cuanto a la exclusión, se señala lo siguiente: “Que no haya presentado su solicitud en tiempo, excepto que los motivos que dan origen a dicha solicitud, sean supervenientes a su ingreso al país”.

En este sentido observamos que la Convención de 1951 establece el criterio general de presentarse “sin demora a las autoridades”. Actualmente, a través de la Circular emitida de forma conjunta entre el INM y la COMAR, se intentó establecer una variante a la interpretación literal de la disposición, estableciéndose lo siguiente: “la solicitud se formulará al ingreso a territorio nacional o dentro de los 15 días naturales siguientes sí, durante este tiempo, el solicitante ha tenido la oportunidad de presentarse ante las autoridades migratorias o ante la COMAR. Si la solicitud es presentada fuera del plazo mencionado, el solicitante podrá explicar las razones de dicha extemporaneidad; en este caso el INM si lo considera conveniente solicitará opinión de la COMAR, con la finalidad de determinar si es procedente la admisión”.

Sin embargo, el plazo de los 15 días es excesivamente corto y aún con las buenas intenciones de la Circular no es suficiente. Por ello, “sería lamentable que por una aplicación sin el debido razonamiento justificativo, México excluyera del beneficio de la protección a una persona que tuviese razones fundadas para temer ser devuelta a su país de origen o residencia habitual¹⁷⁴”.

El cuarto supuesto, se refiere a la adquisición de otra característica migratoria. Esta cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP conduce a la terrible paradoja de incitar a los refugiados a ingresar al país en forma irregular. En efecto, si un solicitante se internara en el territorio nacional en forma totalmente legal con visa de turista (calidad no inmigrante, característica turista, Cfr. Art. 42, I LGP) con el interés específico de solicitar protección, ésta se le podría negar por haber ya adquirido una calidad y características diferentes¹⁷⁵.

2) CLÁUSULAS DE CESACIÓN

La Convención de 1951 incluyó las llamadas “cláusulas de cesación” dentro del artículo 1 sección C. “Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada (...) Las cláusulas

¹⁷³ ACNUR, Oficina Regional en México, *Opinión Legal sobre las Coincidencias y Controversias entre la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 con la Ley General de Población de México y su Reglamento*, Octubre de 2006. Versión electrónica.

¹⁷⁴ ACNUR, Op. cit.

¹⁷⁵ Id.

de cesación tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado (...)”¹⁷⁶.

La LGP, contiene disposiciones que señalan situaciones bajo las cuales se cesa la protección bajo la figura de refugiado. A saber son las siguientes:

Art. 42 fracción VI

“(…) Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría.”

Por su parte, el reglamento de la LGP dispone lo siguiente:

Artículo 166. “REFUGIADO.- La admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción VI de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas: (...)

“VIII. Todos los extranjeros y extranjeras admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

(...)

“c) Los extranjeros y extranjeras que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso de oficinas centrales, y si lo hicieran sin éste o permanecieran fuera del país por más del tiempo autorizado, perderán sus derechos migratorios; (...)”

De las disposiciones transcritas anteriormente, encontramos que se pueden dividir en dos rubros, uno relativo a “la violación de las leyes nacionales” y el otro, corresponde “a la salida del país”.

Sobre el primero, recordemos que “todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público”¹⁷⁷.

Lo anterior, refleja claramente que si el refugiado viola las leyes o reglamentos del país, consecuentemente deberá ser sancionado de conformidad con las leyes aplicables en cada caso específico. Si las circunstancias particulares conllevan a considerar al refugiado como una amenaza para el país, que haya sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave¹⁷⁸, el Estado podrá expulsarlo de su territorio, siempre y cuando se evite que su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas¹⁷⁹.

En cuanto al segundo, podemos decir que las disposiciones son netamente migratorias y están orientadas a controlar la salida de los refugiados del territorio nacional. Sin embargo, dichas disposiciones no deben ser interpretadas, de tal manera que, “lleven al

¹⁷⁶ ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiados*, Op. cit., párrafos 111 y 116.

¹⁷⁷ Artículo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁷⁸ Artículo 33 párrafo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁷⁹ Artículo 33 párrafo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Estado a la aplicación de una medida de carácter extremo como es el de cesarle su condición de refugiado¹⁸⁰. Este control impuesto a los refugiados, toma especial relevancia al revisar la reserva formulada por México al artículo X de la Convención sobre Asilo Territorial. Dicha reserva consideraba que las disposiciones del artículo referido, eran contrarias a las garantías individuales otorgadas por nuestra Carta Magna¹⁸¹.

4.2 LA EXPERIENCIA DE LATINOAMÉRICA, LAS LEYES DE ARGENTINA Y DE URUGUAY

La región de Latinoamérica, ha sido y sigue siendo pionera en la protección de los derechos humanos. Esta región presenta la particularidad de contar con normas propias que salvaguardan el Derecho de Asilo, el cual recibe un tratamiento muy distinto al que se le da bajo el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la mayoría de los países de la región, se ha convertido en Estados Parte de la Convención de 1951 y su protocolo de 1967.

La tendencia que se ha desarrollado en la región, ha consistido básicamente en lo siguiente:

1. Los Estados se vuelven parte de la Convención y su Protocolo,
2. Desarrollan al interior de cada país, normas que protegen a los refugiados y les conceden derechos,
3. Establezcan mecanismos para la determinación de la condición de refugiado y asistencia a refugiados.
4. Incorporan la definición ampliada de la Declaración de Cartagena.

Esta tendencia ha estado acompañada de forma paralela por el actuar del ACNUR, quien ha procurado que en cada país se desarrollen normas que permitan la implementación de la Convención y su Protocolo.

En la mayoría de los países de esta región el ACNUR ha brindado asesoría sobre la interpretación de la Convención, así como en el sentido que deberían orientarse las disposiciones en materia de refugiados. Sobre esta labor del ACNUR, es importante mencionar que en México, colaboró en la elaboración de la Circular emitida de forma conjunta entre el INM y la COMAR. Ya previamente había colaborado en un proyecto de ley sobre refugiados y apátridas.

Ahora bien, en Latinoamérica el desarrollo de leyes especiales en materia de refugiados, ha tenido un gran desarrollo. En atención a lo anterior, referiremos brevemente, las dos últimas leyes que se han desarrollado dentro de esta región, es decir las leyes de Argentina y de Uruguay.

¹⁸⁰ ACNUR, *Opinión Legal...*, Op. cit.

¹⁸¹ La Convención sobre Asilo Territorial señala en su artículo X:

“Los internados políticos a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio.

La salida les será concedida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado.”

La reserva formulada al Artículo X, en los siguientes términos:

“El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

LA LEY ARGENTINA

El 1 de diciembre de 2006, Argentina publicó la Ley General del Reconocimiento y Protección al Refugiado, la cual había sido promulgada el 28 de noviembre del mismo año. Resulta importante señalar que, la ley fue elaborada a partir de la “Ley Modelo” del ACNUR.

La ley argentina, señala que la protección de los refugiados se rige por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley¹⁸². Dispone que dicha protección se realiza con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine¹⁸³.

La ley, contempla las dos definiciones de refugiado. Reconoce el principio de unidad familiar, y en este sentido, reconoce por extensión, al cónyuge o a la persona con la cual el refugiado se halle ligado en razón de afectividad y de convivencia, ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado que de él dependan económicamente, salvo que alguna de esas personas haya incurrido en alguna de las causales de exclusión¹⁸⁴. Contempla disposiciones relativas a la exclusión, cesación y cancelación de la condición de refugiado.

Señala que el reconocimiento de la condición de refugiado tiene el efecto de terminar cualquier procedimiento de extradición iniciado contra el refugiado a petición del gobierno del país de su nacionalidad o residencia habitual¹⁸⁵.

Establece la obligación de los refugiados en respetar la Constitución, las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público¹⁸⁶.

Incorpora disposiciones que obligan a las autoridades para que tomen las medidas oportunas para asistir al refugiado, respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de nacionalidad o residencia habitual¹⁸⁷.

La Ley crea una Comisión Nacional para los Refugiados, dentro de la jurisdicción del Ministerio del Interior. En la cual se integran el ACNUR y un representante de organizaciones civiles que tengan experiencia en el tema.

En el procedimiento para determinar la condición de refugiado, se reconoce el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no

¹⁸² Cfr. Artículo 1 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸³ Cfr. Artículo 2 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸⁴ Cfr. Artículo 6 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸⁵ Cfr. Artículo 15 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸⁶ Cfr. Artículo 16 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸⁷ Cfr. Artículo 17 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

habla el idioma¹⁸⁸; y en cuanto a la tramitación del procedimiento, remite de forma supletoria a la Ley de Procedimientos Administrativos¹⁸⁹. De igual forma establece que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, puede ser presentada por el interesado o por su representante de maneja verbalmente o por escrito, y menciona que es obligatorio mantener una entrevista personal con el solicitante.

Reconoce el derecho de los refugiados reconocidos para obtener un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero.

LA LEY URUGUAYA

En Uruguay el 14 de noviembre de 2006, se promulgó la Ley N° 18.076, denominada “Estatuto del Refugiado”, dicha ley tuvo como principal objetivo el armonizar la legislación uruguaya con las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Sobre esta Ley, el Representante Regional del ACNUR para el Sur de América Latina, expresó en su momento que “los refugiados en Uruguay tendrán un sólido marco legal para su proceso de integración en la sociedad. La ley (...), contempla ampliamente la titularidad de derechos por parte de las personas refugiadas. Brinda a los solicitantes de asilo garantías en cuanto al procedimiento para evaluar sus peticiones en un plazo de tiempo razonable, facilita los trámites de documentación y el ejercicio de derechos”¹⁹⁰.

La Ley uruguaya parte de la concepción de considerar el derecho al refugio, señala que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad”¹⁹¹. La ley incorpora las dos definiciones refugiado, es decir, la proveniente de la Convención de 1951 y la de la Declaración de Cartagena. De igual forma, incluye cláusulas de no aplicabilidad, cláusulas de exclusión, cláusulas de nulidad y revocación, así como cláusulas de cesación.

Se concede la posibilidad de permanecer en el territorio a los solicitantes que no sean reconocidos, siempre que cumplan con los requisitos que se les impongan; en caso de no satisfacerlos, el solicitante o refugiado cesado puede ser expulsado. Se prohíbe la expulsión colectiva.

La ley, basa el actuar de la autoridad en principios como: No discriminación, No rechazo en la frontera, No devolución directa o indirecta al país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro, No sanción por ingreso ilegal al país, interpretación y trato más favorable y confidencialidad.

De igual forma, la ley establece los derechos y deberes de los refugiados, señala que todo refugiado y solicitante de refugio debe respetar el orden jurídico (uruguayo)¹⁹². Establece la obligación del Estado en garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y

¹⁸⁸ Cfr. Artículo 32 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁸⁹ Cfr. Artículo 34 de la Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado, de la República Argentina.

¹⁹⁰ ACNUR, Comunicado de prensa, “El ACNUR felicita al Gobierno Uruguayo por Ley de Refugiados”, del 12 de diciembre de 2006. Disponible en www.acnur.org.

¹⁹¹ Cfr. Artículo 1 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada “Estatuto del Refugiado”.

¹⁹² Cfr. Artículo 19 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada “Estatuto del Refugiado”.

ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana¹⁹³.

Reconoce la reunificación familiar como un derecho del refugiado. Extiende el reconocimiento de la condición de refugiado, al cónyuge, concubino e hijos, así como a cualquier otro pariente por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, salvo que a les sea aplicable una cláusula de exclusión o de cesación¹⁹⁴. Estipula los derechos de los solicitantes para contar con un intérprete y a comparecer con asistencia letrada a todas las instancias del procedimiento¹⁹⁵.

Por otro lado, se creó a través de la Ley, la Comisión de Refugiados (CORE) que funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la cual se encuentra integrada por instancias del Ejecutivo, el Legislativo, la sociedad civil, la academia y el ACNUR¹⁹⁶.

La solicitud de refugio debe presentarse en forma verbal o escrita ante cualquier autoridad nacional, departamental o el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con sede en el país o la oficina encargada de representar sus intereses. Si la solicitud fue verbal, se debe dejar constancia por escrito del contenido esencial de lo expresado por el solicitante¹⁹⁷. La tramitación de la solicitud no puede superar el plazo de noventa días contados a partir de ser presentada¹⁹⁸.

Se establece la negativa automática al pedido de extradición o entrega de la persona requerida, cuando los pedidos de extradición recaigan sobre solicitantes de refugio¹⁹⁹. Se estipulan derechos a favor de los refugiados, para otorgarles documentos de identidad²⁰⁰, así como documentos de viaje²⁰¹.

¹⁹³ Cfr. Artículo 20 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁴ Cfr. Artículo 21 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁵ Cfr. Artículo 23 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁶ Cfr. Artículo 24 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁷ Cfr. Artículo 32 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁸ Cfr. Artículo 34 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

¹⁹⁹ Cfr. Artículo 41 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

²⁰⁰ Cfr. Artículo 42 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

²⁰¹ Cfr. Artículo 43 de la Ley Uruguaya No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado".

4.3 CREACIÓN DE UNA LEY ESPECIAL EN MATERIA DE REFUGIADOS

“México debería haber ya modificado su derecho interno para cumplir las obligaciones internacionales asumidas en materia de refugiados; para que el principio de la efectividad (*effet utile*) hubiese dado ya paso a la supresión de las normas y las prácticas contrarias a las garantías convencionales; y para que se hubiesen expedido normas y se hubiesen desarrollado prácticas conducentes a la efectiva aplicación internacional de la Convención”²⁰².

La frase “México, tradición de asilo y refugio”, ha sido utilizada para referir el papel que a lo largo de su historia, han asumido el Gobierno y el pueblo de México, frente a los diversos flujos de personas que han llegado al país en busca de un sitio seguro para ellas y sus familias.

Sin embargo, en los capítulos previos, hemos podido observar la bivalencia con la que se ha atendido a los refugiados. Por un lado encontramos la práctica, es decir, el desarrollo, operación y conclusión de programas orientados a la atención de los refugiados, que ha sido reconocida por la comunidad internacional, principalmente por el espíritu humanitario con el que se ha otorgado.

Por otro lado, hemos observado la inadecuada reglamentación jurídica que se ha realizado en torno a la atención de los refugiados. Lo anterior, debemos considerarlo a partir de la creación de la COMAR, dado que es el momento en el que el Gobierno de México comienza, a través de sus órganos, con la atención de los refugiados y de las necesidades que estos presentan.

La regulación jurídica, desde el principio, ha tenido como uno de los principales obstáculos el hecho que la terminología utilizada sea confusa. Desde la creación de la COMAR se refirieron conceptos que, en ese entonces, eran válidos al no existir ninguna disposición que los regulara, y resultan ser el término de refugiado y los motivos que tuvo para ingresar al país.

La presencia de miles de refugiados guatemaltecos, dentro de supuestos no contemplados en la legislación nacional, suponía que la misma sería adecuada sustancialmente con la finalidad de hacer frente a las situaciones imperantes, y de cierta manera ocurrió tardíamente. Tras casi 10 años de presencia guatemalteca, a penas se incorporaba a la legislación nacional, la definición ampliada de refugiado y la cual aportaba elementos importantes dentro de la protección a los refugiados.

De igual forma, la adhesión de México a los instrumentos internacionales en materia de refugiados, suponía un cambio sustantivo en el sistema que existía en México. En la teoría y en el discurso, parecía que así sería; dependencias e instituciones involucradas, sociedad civil y el propio ACNUR, lo creían convencidamente.

Hace 8 años se depositaron los instrumentos de adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Formalmente no se ha realizado ninguna adecuación del marco

²⁰² ACNUR, *Opinión Legal...*, Op. cit.

jurídico en la materia. Con grandes esfuerzos, se ha logrado transitar de procedimientos *ad hoc* a procedimientos formalizados mediante actos netamente administrativos.

Latinoamérica ha evolucionado en la protección y atención de los refugiados, casos como el de Uruguay llaman la atención. La región ha visto a México como uno de los países líderes en materia de derechos humanos, y de los pocos con gran experiencia en la atención masiva de refugiados, pero las tendencias actuales, indican que la región no presenta flujos masivos, por el contrario, se presentan flujos continuos de refugiados individuales y en situaciones como las de Colombia y Haití, son en todo caso, grupos no tan numerosos como para considerarse como un flujo masivo. Las cifras que la COMAR maneja nos permiten observar que de 2002 al 31 de diciembre de 2008 se han recibido un total de 2773 solicitudes, se han reconocido a 563 refugiados de los cuales 133 son colombianos y 100 haitianos.

En materia de refugiados la evolución jurídica dentro de la región ha sido, en los últimos años, encabezada por Argentina, Uruguay y Nicaragua, países que ya cuentan en sus sistemas jurídicos con leyes especiales que les permiten proteger y atender a los refugiados.

En México, pocos han sido quienes se han esforzado en promover el cambio de las disposiciones en materia de refugiados. El 30 de marzo de 2005, el Senador Guillermo Herbert y la senadora Cecilia Romero, presentaron ante el Senado de la República, una Iniciativa de Ley sobre Refugiados y Apátridas, la cual contó, desde su origen, con la asesoría de la COMAR y, a través de ésta, del ACNUR.

La iniciativa, estuvo orientada a establecer los principios básicos de la protección y atención de los refugiados, considerando de igual forma la protección a los apátridas. A través de la iniciativa no se modificaba sustancialmente la actual estructura de las instituciones involucradas en la protección de los refugiados, es decir, mantenía a una Comisión Intersecretarial, una Coordinación General de dicha Comisión y a un Comité de Elegibilidad, teniendo las tres instancias facultades de decisión en la materia. Uno de los objetivos que pretendía alcanzar la iniciativa, fue en todo momento, el regularizar las actividades y prácticas desarrolladas por la COMAR y por el INM, es decir, otorgarle formalmente atribuciones a la COMAR para el reconocimiento de refugiados, sin embargo, esto quedaba condicionado a la participación de otras instancias en los procesos de elegibilidad que desempeñaría la propia COMAR.

Como hemos visto el mayor problema que México enfrenta en materia de refugiados, no son los conflictos entre normas superiores e inferiores; sino en la falta de determinación respecto a que instancia del Gobierno le corresponde ser autoridad en dicha materia. Por lo anterior, la iniciativa resultaba una mejora en lo que respecta a la protección y asistencia a refugiados, sin embargo, no presentaba aportes reales en lo concerniente a las instancias involucradas y a sus facultades.

Sin embargo, en la actualidad el marco jurídico nacional aplicable ha sido rebasado. Su principal punto de debilidad se centra en el enfoque restrictivo y limitado, al equiparar la condición de refugiado, que es inherente a la persona, con la situación migratoria que el Gobierno le otorga en todo caso a un extranjero.

La adecuación de la legislación nacional debe llevarse a cabo, partiendo de un supuesto esencial, separar la protección que se otorga a refugiados del aspecto migratorio que como extranjeros les atañe, es decir, se requiere desvincular la materia de refugiados de la materia migratorio, esto se dará solamente al crear una ley especial que no se encuentre supeditada a la actual Ley General de Población. A partir de lo anterior se deben considerar varios aspectos, como son:

1) Adecuación del concepto de refugiado.

Una ley especial en materia de refugiados debe contemplar los supuestos establecidos en la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, así como los supuestos adicionales proporcionados por la Declaración de Cartagena y que propios de Latinoamérica.

Es importante destacar que en los últimos años algunas legislaciones, entre las que destacan las de Uruguay y Nicaragua, han incorporado a la definición de refugiado, un motivo novedoso de reconocimiento, el género. La inclusión de este motivo obedece principalmente a dos aspectos, el primero que se justifica en la situación de especialización en la protección de personas, por ejemplo la protección de mujeres, y el segundo, justificado en consonancia con el primero, la necesidad de tener una disposición clara de protección para este tipo de protección requerida.

La “persecución por motivos de género”, referiría al conjunto de solicitudes en las cuales el género representa una variable de relevancia en la determinación de la condición de refugiado. “Género” se refiere a la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo. El “sexo” está determinado por condiciones biológicas.

El género no es estático ni innato, pero adquiere un sentido de base social y cultural a lo largo del tiempo. Las solicitudes por motivo de género pueden ser presentadas por hombres o mujeres, aunque debido a determinadas formas de persecución, por lo general son planteadas por mujeres. Las solicitudes por motivos de género abarcan, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y discriminación contra los homosexuales.²⁰³ La inclusión de género como motivo de reconocimiento, no significa, por ejemplo, que a todas las mujeres les sería reconocida la condición de refugiado.

2) La desvinculación de los refugiados del tema migratorio.

La ley especial en materia de refugiados debe contemplar que, conforme a la Convención de 1951 una persona es refugiada desde el momento en que sufra una persecución y tenga un temor fundado de que su vida, su seguridad y su libertad peligran, lo que ocurrirá antes de que se determine formalmente su

²⁰³ Véase ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional: Persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiado y/o su Protocolo de 1967.

condición de refugiado. Por tanto, la nueva ley debe prever que la condición de refugiado no sea otorgada, si no que simplemente se reconozca.

A partir de lo anterior y tomando en consideración la historia de nuestro país, específicamente la época del refugio guatemalteco, durante la creación de la ley se debe tener en cuenta que el reconocimiento de la condición de refugiado, puede en determinadas circunstancias, ser reconocida a todo un grupo, esto es mediante el denominado reconocimiento "*prima facie*". El cual supone el arribo masivo de personas al territorio de un Estado derivado del cambio repentino en la situación del país del cual son provenientes.

De igual forma, es importante señalar que la ley en materia de refugiados debe contemplar, de manera especial, el reconocimiento como refugiados a extranjeros que ya se encuentren en nuestro país, es decir, poder reconocer a los extranjeros que se convierten en refugiados a consecuencia de hechos supervenientes ocurridos en su país, posteriores a su salida. Es importante mencionar que este tipo de refugiados, son denominados "refugiados *sur place*" y deben gozar de protección por el peligro en que se encontrarían de regresar a su país, en virtud del cambio súbito en las circunstancias imperantes en su lugar de origen.

3) Establecer derechos y obligaciones a favor de solicitantes y refugiados.

La ley en materia de refugiados, al desvincular la situación migratoria de la condición de refugiado, no puede dejar de lado lo relativo a la estancia en nuestro país de los extranjeros que pretendan ser reconocidos como refugiados, la ley especial debe contemplar que los solicitantes, teniendo o no una legal estancia en el territorio nacional, reciban un documento que acredite que han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiados, lo anterior con el objeto de protegerlos para no ser expulsados del territorio nacional, dado que su vida, seguridad o libertad se verían en peligro.

De igual forma, la ley especial debe contemplar que una vez que un extranjero haya sido reconocido como refugiado en nuestro país, se le debe garantizar el derecho a recibir un documento en el cual se constate dicha situación, es decir, un documento que acredite que se le ha reconocido la condición de refugiado y que por tanto no puede ser devuelto al territorio de su país de origen.

Por otro lado, la ley que se genere deberá contemplar el otorgar legal estancia a aquellos extranjeros que se encontraban de manera irregular en nuestro país, lo anterior con el objeto de brindarles la protección necesaria, asimismo, debe contemplar que por el reconocimiento de la condición no se afecte la situación migratoria que ya tuvieran algunos extranjeros, esto resulta especialmente relevante para los casos de refugiados "*sur place*".

En lo que concierne a los derechos de los refugiados, la ley debe eliminar la actual restricción que tienen para cambiar libremente su lugar de residencia; también se debe eliminar la obligación de los refugiados de solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración para ausentarse del territorio nacional, debiéndose en todo caso conservar tan solo la obligación del

refugiado de dar aviso de su salida, lo anterior para tener un control migratorio y estadístico.

4) Garantizar el principio de no devolución (*no –refoulement*).

Uno de los puntos fundamentales que debe garantizar una ley en materia de refugiados, es el relativo a la prohibición de devolver a un solicitante o a un refugiado a su país de origen o a cualquier otro en donde se vea amenazada su vida, seguridad o libertad. El alcance de la no devolución debe incluir el que no se rechace en frontera, esto debiendo ser aplicable para casos individuales o grupales.

Sin embargo, la ley especial debe considerar que dentro de los flujos migratorios mixtos aún se puede presentar la posibilidad de que a nuestro país se interne de manera irregular un refugiado reconocido en otro país, y el cual solicite protección, por lo que la ley debe prever que se pueda realizar su devolución al país donde anteriormente había recibido protección, siempre y cuando su vida, seguridad o libertad no corran peligro, lo anterior para evitar el movimiento irregular de refugiados.

5) Establecer los supuestos en los que se dejará de considerar a un refugiado como tal.

La protección que se brinda a través del reconocimiento de la condición de refugiado tiene naturaleza temporal. El estatuto de refugiado, es una institución transitoria, que permanece en tanto subsistan los motivos de persecución en el país de origen, por lo que una vez que desaparecen tales motivos, es posible retirar la protección que se le otorga al refugiado. Dentro de una ley especial se deben contemplar causales de cesación de la condición de refugiado, mismas que si bien ya se encuentran establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se deberán incluir como parte esencial de la ley.

De acuerdo con las prácticas internacionales, así como los criterios establecidos por el ACNUR, resulta importante que la ley en materia de refugiados prevea que una vez realizado el reconocimiento de la condición de refugiado, se pueda retirar la protección que se concede a un refugiado, dado que puede darse el caso que con posterioridad a su reconocimiento, cometa un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, ó bien que cometa actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

De igual forma, una la ley especial debe prever que se pueda anular el reconocimiento de la condición de refugiado a aquéllas personas que de origen no eran merecedoras de protección, dado que al momento de que les fue reconocida la condición de refugiado existía un error sustancial sobre el objeto, causa o motivo, produciendo por tanto la nulidad de dicho otorgamiento.

6) Establecer los supuestos bajo los cuales no se considerará a una persona como refugiado.

La ley en materia de refugiados debe prever, entre otras cosas, disposiciones bajo las cuales no se reconozca la condición de refugiado a las personas que aún cumpliendo con los supuestos establecidos en la definición de refugiado, es decir, se deben establecer las llamadas cláusulas de exclusión, mismas que ya se encuentran definidas en la Convención de 1951 y que se orientan, principalmente, a no otorgar protección a la persona que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad.

7) Establecer el principio de no sanción por ingreso ilegal.

Actualmente la Ley General de Población señala que la Secretaría de Gobernación podrá dispensar al refugiado, la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado. En virtud de las condiciones de salida y la urgencia que motiva a los refugiados a abandonar su país e internarse en territorio de otros países, la ley especial debe establecer la prohibición de sancionar administrativamente el ingreso irregular de los refugiados, pese a que no hayan sido reconocidos formalmente.

8) Unidad familiar.

Atendiendo el principio de Unidad familiar, contenido en diversos instrumentos internacionales, la ley en materia de refugiados debe prever disposiciones para garantizar la protección de la familia como núcleo natural y fundamental de la sociedad, por lo que se debe contemplar la posibilidad de extender el reconocimiento de la condición de refugiado, por estatuto derivado, a los miembros de la familia del refugiado que ingresen a nuestro país junto con él.

De igual forma, atendiendo la realidad del contexto actual en que los refugiados son obligados a dejar a sus familias en sus países de origen, se debe contemplar la reunificación familiar, con el propósito de permitir el reagrupamiento de los miembros de un núcleo familiar.

9) La formalización de procedimientos especiales.

Al plantearse la creación de una ley especial en materia de refugiados, se deben contemplar las reglas aplicables a los procedimientos especiales, dichas reglas deben garantizar el desarrollo de un debido proceso para cada caso, incluyendo disposiciones en materia de medios de defensa e impugnación. Asimismo se debe garantizar que a los solicitantes y refugiados se les proporcionen los medios necesarios, como pueden ser los servicios de un intérprete o traductor, la asistencia a casos vulnerables, atención especializada en materia de género y edad.

10) Definición de criterios para la asistencia a refugiados.

El objetivo de todos los esfuerzos en torno a la protección a refugiados, se debe centrar en el restablecimiento de una vida digna con pleno respeto a sus derechos humanos. Por lo anterior, y dada la división de facultades y atribuciones entre los tres niveles de gobierno, una ley especial debe establecer disposiciones para

regular la coordinación entre instancias públicas y, en su caso, privadas en lo referente a acciones de asistencia institucional a favor de los refugiados y sus familias, lo anterior con el objeto de procurar su integración local.

- 11) Establecimiento de una autoridad con facultades suficientes para reconocer y atender a refugiados.

4.4 INSTAURACIÓN DE UN NUEVO ÓRGANO ESPECIALIZADO EN REFUGIADOS

Actualmente, en materia de refugiados existe una grave confusión generalizada, respecto a la autoridad responsable de atender y proteger a los solicitantes de refugio y a los refugiados.

La confusión, no es propia de un solo sector. Desde el propio Gobierno, hasta los solicitantes de refugio, no tienen claro que instancia desempeña las funciones de protección y atención de refugiados.

En documentos oficiales, escritos libres de solicitantes, libros, informes presidenciales, notas periodísticas, entre muchas otras cosas se ha hecho siempre referencia a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, conocida como la COMAR.

La COMAR, fue creada mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980. Fue concebida como una Comisión Intersecretarial, integrada por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, bajo la presidencia de la primera de éstas. Se le otorgó un carácter de permanente, es decir, no se estableció temporalidad que limitara su existencia.

A la COMAR, se le encomendó encargarse de la atención a refugiados, para ello, debía:

- a) Estudiar las necesidades de los refugiados.
- b) Proponer relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
- c) Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- d) Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.

Para el logro de sus objetivos, la COMAR, contaría con un Secretariado Técnico integrado por un representante de cada Secretaría, el cual a su vez, tendría un Coordinador nombrado por el Secretario de Gobernación, en su carácter de Presidente de la COMAR.

Dentro de la estructura la Secretaría de Gobernación se creó un órgano administrativo desconcentrado, con la finalidad principal de apoyar las labores desempeñadas por la COMAR. Actualmente, el órgano administrativo desconcentrado se denomina como la "Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados".

Si atendemos las atribuciones otorgadas a cada una de ellas, podemos concluir que la Coordinación General, tiene mayores facultades que la Comisión Intersecretarial. Lo anterior, es así ya que la Coordinación General tiene la atribución de atender las

solicitudes de refugio y las cuestiones relacionadas con refugiados; por su parte, la Comisión Intersecretarial no cuenta con atribuciones que le permitan intervenir en lo relativo a las solicitudes.

La existencia de una Comisión y de su Coordinación General, así denominada actualmente, y señaladas indistintamente como COMAR, han provocado una confusión, que por sí sola no representa un asunto de consideración. Sin embargo, dicha confusión ha provocado que prácticamente nadie tenga claro que le corresponde a cada una de las instancias referidas, llegando al grado de asegurar que la encargada de atender las solicitudes de refugio es la Comisión Intersecretarial.

Si lo anterior no fuera suficiente para generar confusión, también encontramos una instancia de reciente creación, el Comité de Elegibilidad, instancia de carácter colegiado, la cual se encuentra facultada para estudiar, analizar y emitir opiniones sobre las solicitudes de refugio.

Por otro lado, no olvidemos que según la actual legislación, el Instituto Nacional de Migración es la instancia facultada para resolver sobre las solicitudes de refugio, a pesar de no contar con experiencia, capacidad técnica y recursos humanos, para realizar el análisis de las solicitudes de refugio.

En el punto anterior, señalé los supuestos mínimos que se deben considerar al crear una Ley en materia de refugiados. El último de ellos, refiere al establecimiento de una autoridad con facultades suficientes para reconocer y atender a refugiados. Este planteamiento, surge por la gran indefinición de responsabilidades que existe en materia de refugiados.

Una nueva autoridad, debe encargarse de la aplicación de un nuevo orden jurídico, debe ser responsable de las dos grandes vertientes del derecho de los refugiados, es decir, debe encargarse de la elegibilidad y de la asistencia.

En lo referente a la elegibilidad el EXCOM ha señalado que “debe existir una autoridad claramente identificada - de ser posible una sola autoridad central - encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia”²⁰⁴.

Por su parte, Santiago Corcuera ha señalado que “los órganos del estado que tienen la atribución de considerar las peticiones de los solicitantes de asilo y de declarar la condición de refugiado (...), en virtud de que el derecho a pedir y recibir asilo es un derecho humano, entonces debe seguirse que dichos órganos deben reunir las mismas características de composición, garantías de independencia y pluralismo y modalidades de funcionamiento que las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos que señalan los Principios de París”²⁰⁵.

El planteamiento que ha formulado Santiago Corcuera señala principalmente que las instituciones que atienden esta materia deben ser independientes del poder ejecutivo y

²⁰⁴ EXCOM, Conclusión No. 8 (XXVIII) inciso e), Determinación de la Condición de Refugiado, 1977. ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.

²⁰⁵ Corcuera, Santiago; Op. Cit.

gozar de plena autonomía de gestión y presupuestaria, con el fin de que sus resoluciones no se vean teñidas por intereses políticos o de cualquier otro carácter que ponga en riesgo la función meramente declarativa de la condición de refugiado.

Lo anterior de acuerdo con la realidad de nuestro país, en caso de aplicarse, tendría como consecuencia generar un organismo similar, en esencia más no en funciones, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, en estricto sentido, solamente puede emitir recomendaciones a las autoridades por las violaciones a derechos humanos que hubiesen cometido.

De acuerdo con la práctica internacional, el reconocimiento de la condición de refugiado es realizado por los Estados Parte de la Convención de 1951 o por el ACNUR, en el primer caso supone el ejercicio de una atribución del Estado que debe ser ejercida en pleno respeto al Derecho Internacional en su sentido más amplio.

En cuanto al reconocimiento de refugiados, ha quedado clara la imprescindible necesidad de establecer que solamente debe corresponder a una autoridad el poder realizar dicha función. Sin embargo, la asistencia que se debe brindar a los refugiados no la puede llevar a cabo una sola autoridad, dado que la asistencia puede ir desde el satisfacer necesidades inmediatas como alojamiento y alimentos hasta la revalidación de estudios, resultando un espectro muy variado de posibilidades en las cuales se ven involucradas distintas materias y por ello distintas autoridades de los tres niveles de gobierno.

En este sentido, recordemos que la organización del Estado Mexicano plasmada en la Constitución y en las demás leyes, provoca que las principales materias que se ven involucradas en el análisis de solicitudes y reconocimiento de refugiados sean las de registro y control de extranjeros y seguridad nacional; materias que se encuentran reservadas a la Federación y su ejercicio corresponde principalmente a la Secretaría de Gobernación.

Ahora bien, para la instauración de un nuevo órgano especializado en materia de refugiados, lo más recomendable para el orden jurídico mexicano es:

- a) Replantear la existencia de la COMAR y su Coordinación General.
- b) Eliminar la intervención de las instancias que, por un lado, no aportan elementos para la elegibilidad de los solicitantes, y, por el otro, complican el desarrollo de la asistencia a refugiados.
- c) Desaparición del Comité de Elegibilidad.
- d) Priorizar la existencia de una instancia formal que tenga fundamentos suficientes para asumir las responsabilidades en materia de refugiados, ello con pleno respeto a los derechos humanos y, de cierta manera, aislada de asuntos de carácter netamente migratorio.

Los puntos anteriores conllevarían a la inclusión de una parte orgánica en una ley especial, y esto no debe resultar como contrario o limitante al alcance de la propia ley, dado que la práctica que se ha tenido en nuestro país nos demuestra que se han creado un varios órganos especializados en alguna materia, como por ejemplo el Registro Agrario Nacional, creado por la Ley Agraria; la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, creada en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia

Nuclear; la Comisión Nacional del Agua, prevista en la Ley de Aguas Nacionales; El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, establecido en la Ley de Seguridad Nacional; el Instituto Nacional de Derechos de Autor, en la Ley Federal del Derecho de Autor; entre otros.

Esto ha sido así toda vez que no solamente corresponde al Ejecutivo Federal la atribución de crear órganos de la Administración Pública Federal, sino que también puede ser ejercida por el Congreso de la Unión en términos del artículo 90 constitucional, el cual le da la posibilidad de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación. La facultad de crear órganos corresponde originalmente al Congreso, a quien toca distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, mientras que la facultad del Presidente para crear órganos deriva de la ley, específicamente de los artículos 14, 17 y 453 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que ésta es su límite y medida²⁰⁶.

Por lo anterior, la ley especial en materia de refugiados debe incluir una parte orgánica que contemple el cambio de denominación, la reestructura, y la asignación de atribuciones al actual órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación. Al ser expedida la ley se deberá abrogar la existencia de la Comisión Intersecretarial y dotar o asignar el nombre de Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados al órgano desconcentrado referido; asimismo se debe limitar el actuar del Instituto Nacional de Migración en materia de refugiados, para que dicho Instituto solo tenga facultades para expedir, en su caso, la documentación migratoria que requieran los refugiados.

²⁰⁶ Góngora Pimentel, Genaro David; Dictamen sobre la Creación de órganos desconcentrados por el Poder Legislativo. (Considerando Sexto, páginas 143 a 151) Artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

CONCLUSIONES

- La persona por el simple hecho de existir, posee derechos que le son inherentes, es decir, la persona posee derechos inherentes a la condición humana, los cuales han sido denominados como derechos humanos, y son aquellos que siendo respetados deben garantizar a la persona el desarrollo de una vida digna.
- El respeto y la protección a los derechos humanos corresponde principalmente al Estado, no siendo solamente de su exclusiva jurisdicción, sino también resultan del interés de la comunidad internacional.
- La protección de la persona debe ser garantizada por todos los Estados, en principio por el Estado del cual una persona es nacional, ciudadano o con el que tenga algún vínculo de lealtad y sometimiento consentido.
- A la persona que no recibe la protección adecuada por parte del Estado del cual es nacional, se le ha reconocido que pueda salir de ese Estado, internarse en el territorio de otro Estado y solicitar, y en su caso recibir, en éste la protección que requiere. Esta fórmula compleja en su forma y humanitaria en su aplicación es conocida como Asilo.
- La protección que se brinda a las personas bajo la figura del asilo, se encuentra restringida para aquellas que cumplen con ciertos supuestos, dado que la falta de protección de su Estado debe conllevar un riesgo probable a sus derechos fundamentales.
- El asilo es una figura contemplada principalmente en la legislación de los países del continente americano. El estatuto de asilado es otorgado a través de un acto discrecional. El motivo para otorgar el asilo es únicamente la persecución política. El asilo tiene dos modalidades: diplomática y territorial (no es necesario salir del país de origen). En el asilo no se prevé el principio de no devolución. El asilo puede otorgarse a quien hubiese cometido delitos políticos, e inclusive comunes, conexos con fin político.
- Cualquier persona que sale de su país es denominada como migrante. Sin embargo, los motivos por los cuales una persona decide salir son muy variados, en algunos casos son motivos económicos y en otros por factores externos a su voluntad, como puede ser un temor o riesgo que enfrentan o enfrentarían al permanecer en su Estado, las personas que encuadran en este supuesto se ven inmersas en una migración forzosa.
- Las personas que deben salir de su país o Estado, por que son, o tienen temor de ser perseguidas por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o por que su vida, seguridad o libertad se ven amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos armados, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, son denominadas como refugiados.

- La condición de refugiado es reconocida a través de un acto declarativo y no constitutivo. El refugio no admite modalidad diplomática, sólo territorial: es necesario salir del país de origen. El solicitante de refugio o refugiado es protegido contra la devolución a la frontera o territorio donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas. En el derecho del refugio se prevén las cláusulas de exclusión para personas que no se consideran merecedoras de la protección por haber cometido delitos comunes graves y/o delitos contra la paz, humanidad, de guerra o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.
- El ser refugiado es una condición que se adquiere antes de la salida de la persona de su país o Estado, por lo que al ingresar al territorio de otro país o Estado, este último solo puede reconocer tal situación, es decir, ningún Estado concede a una persona la condición de refugiado simplemente se la reconoce. Para ello, debe realizar un procedimiento mediante el cual logre concluir o no que una persona es un refugiado.
- Nuestro país ha tenido una tradición de otorgar asilo o refugio a muchas personas, y se ha caracterizado por ser una nación incluyente y solidaria, originando que las personas que han llegado realice importantes contribuciones a la cultura, educación y desarrollo científico del país.
- Con la llegada de asilados o refugiados de distintas nacionalidades, entre las que destacan españoles, argentinos, chilenos, uruguayos y sobre todo los guatemaltecos, México, su Pueblo y su Gobierno, han adquirido una gran experiencia en la atención de las personas que necesitan protección.
- Durante muchos años no fue necesario argumentar una obligación internacional, para que se acogieran a miles de personas, que en muchos casos llegaban en grandes contingentes. Sin embargo, la inesperada llegada de esos contingentes provocó que la legislación nacional se viera fácilmente rebasada por la realidad, siendo necesario reajustarla, solamente como respuesta y no como previsión.
- La adhesión de México a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, suponían la inminente reforma a la Ley General de Población, cuyo principal objetivo se centraría en la adecuación de que la condición de refugiado no es sinónimo de la característica migratoria. Esta situación permanece en espera después de 8 años.
- Actualmente las disposiciones en materia de refugiados son contrarias, en muchos, a los instrumentos internacionales. Por lo que resulta necesario la adecuación y modernización jurídica que permitirá a México cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales.
- La mejor forma de lograr lo anterior es impulsar la creación de una legislación especial en materia de refugiados que incluya una parte sustantiva en la que se establezcan los criterios para la protección y asistencia de los refugiados y solicitantes, así como una parte orgánica en la que se cree un nuevo órgano especializado en materia de refugiados.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACNUR**; “*Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional*”, Segunda Edición, 2005.
2. **ACNUR**; “*La Situación de los Refugiados en el Mundo, Cincuenta Años de Acción Humanitaria*”, Icaria editorial, España. 2000.
3. **ACNUR**; “*La Situación de los Refugiados en el Mundo, Desplazamientos Humanos en el Nuevo Milenio*”, España, 2006, Pág. 10.
4. **ACNUR**; “*Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiados, Ginebra*”, septiembre 1979, reimpresión, México, 2007.
5. **ACNUR**; “*Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*”, 1a. ed., San José, Costa Rica, EDITORAMA, 2005.
6. **ACNUR, Oficina Regional en México**; “*Refugiados: Legislación y Estándares Internacionales Básicos*”, 2005.
7. **ACNUR – Unión Interparlamentaria**; “*Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*”; Guía para Parlamentarios No. 2, 2001.
8. **ACNUR – Universidad Nacional de Lanus – Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, “*El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*”, Primera Edición, EDITORAMA, San José, Costa Rica, 2004.
9. **ACNUR- Victorian Foundation for Survivors of Torture**; “*Manual de Reasentamiento para refugiados: Una Guía Internacional para la acogida e integración*”, 2002.
10. **Aguayo, Sergio**; “*El Éxodo Centroamericano, Consecuencias de un Conflicto*”, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
11. **Aguayo, Sergio**; “*Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales*”, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social - El Colegio de México, México, 1989.
12. **Blanc Altemir, Antonio**; “*La Violación de los Derechos Humanos Fundamentales como Crimen Internacional*”, Bosch, Barcelona, 1990.
13. Remiro Brotóns, Antonio; “*Derecho Internacional*”, Mc Graw – Hill, Madrid, 1997, Pág. 1021.
14. **Cámara de Diputados**, Diario de los Debates 23, LIV Legislatura, Año II, Período Ordinario, 1990/07/03.
15. **CNDH-ACNUR**; “*Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales Relativo a Refugiados, Derechos Humanos y temas Conexos. Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*”, Universidad Iberoamericana Tomo I, México, 2002.
16. **COMAR – ACNUR**. “*Memoria: Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México*”.
17. **Estrada González, María de los Ángeles**; “*El Derecho de Ginebra frente a los Conflictos Armados sin Carácter Internacional*”, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 2006.
18. **Franco, Leonardo**, coordinador; “*Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*”, UNAM, México, 1982.
19. **GIL Gil, Alicia**. “*Derecho Penal Internacional: especial consideración del delito de genocidio*”. España, Primera Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
20. **GIL Gil, Alicia**. “*El genocidio y otros crímenes internacionales*”. Primera Edición, Centro Francisco Tomás y Valiente, Alzira -Valencia, 1999.
21. **Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (comp.)**; “*Diccionario de Derecho Internacional*”, Porrúa-UNAM, México, 2001.
22. **Guevara Bustamante, José A. y Valdés Riveroll, Mariana (comps.)**. *La Corte Penal Internacional. Ensayos para la Ratificación e Implementación de su Estatuto. México*. Universidad Iberoamericana – Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.
23. **Imaz, Cecilia**; “*La práctica del Asilo y del Refugio en México*”, Potrerillos Editores, México, 1995.
24. **IARLJ**, Taller de la Pre-Conferencia de Jueces en Derecho Internacional de Refugiados, Materiales del Taller, Modulo 4, México, D.F., 2006.
25. **Organización Mundial para las Migraciones**; “*Glosario sobre Migración*”, Derecho Internacional sobre Migración No. 7, OIM, 2006.
26. **Pereznieto Castro, Leonel**; “*Derecho Internacional Privado*”, Séptima Edición, Oxford, México, 2001.
27. **Swinarski, Christophe**; “*Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*”, 2ª ed., Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1991.
28. **Perea Enríquez, Alberto**; “*México y España: Solidaridad y Asilo (1936- 1942)*”, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990.

29. **Pictet, Jean**; *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*, 2ª reimpression de la 2ª ed., Instituto Henry Dunant-CICR-Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998.
30. **Presidencia de la República**, Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1º de septiembre de 2001.
31. **Presidencia de la República**, Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1º de septiembre de 2002.
32. **Rodríguez Zepeda, Jesús**; “*Definición y Concepto de la No Discriminación*”, Revista el Cotidiano, noviembre-diciembre, Año/Vol. 21, número 134, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2005.
33. **Senado de la República**, Diario de los Debates 13, LIV Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, Mayo 29, 1990.
34. **Senado de la República**, Diario de los Debates 21, LIV Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario, Junio 26, 1990.
35. **Senado de la República**, Diario de los Debates 8, LVII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, Abril 11, 2000.
36. **Senado de la República**, Diario de los Debates 10, LVII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, Abril 17, 2000.
37. **Sepúlveda, César**; “*Derecho Internacional*”, 11ª. Editorial Porrúa, México, 1977.
38. **Serra Rojas, Andrés**; *Derecho Administrativo*, Primer curso, México, Porrúa, 1994.
39. **Subred de Informática de Instituciones de Derechos Humanos de Chile**, *Glosario de Definiciones Operacionales de las Violaciones a los Derechos Humanos*, Santiago de Chile, 1989.
40. **Swinarski, Christophe**, *Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*, 2ª ed., Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1991.
41. **Verri, Pietro**; “*Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*”, Tercer Mundo, Comité Internacional de la Cruz Roja, Colombia, 1998.

PUBLICACIONES EN INTERNET

1. **ACNUR**, Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional, Segunda Edición, 2005. Versión electrónica disponible en www.acnur.org
2. **ACNUR**, *Las Cláusulas de Cesación: Directrices para su Aplicación*, Ginebra, 26 de abril de 1999. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.
3. **ACNUR - Instituto Internacional sobre Derecho Humanitario**; Resumen de conclusiones, Mesa Redonda de Expertos en San Remo 6-8 de septiembre de 2001. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.
4. **ACNUR - Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra**, *El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa Redonda de Expertos, Ginebra 8-9 de noviembre de 2001. Versión electrónica disponible en www.acnur.org.
5. **Carrillo Flores, Antonio**; *El Asilo Político en México*, Memorias del Colegio Nacional, abril de 1978, México. Versión electrónica disponible en www.colegionacional.org.mx.
6. **CICR**, “*Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos análogas y diferencias*”, publicación electrónica disponible en www.cicr.org.
7. **CICR**, *La protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones*; Ponencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en la sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos sobre temas de actualidad del derecho internacional humanitario, Washington, D. C., 2 de febrero de 2006. Versión electrónica disponible en www.cicr.org
8. **Real Academia Española**, “*Diccionario de la Lengua Española*”, Vigésima Segunda Edición, 2001, versión electrónica disponible en www.rae.es.
9. **Romero-Salinas, Gerardo**; *Revista Digital de la Unidad para la Atención de las organizaciones Sociales*, Nueva Época, Año 3, Número 2, octubre – diciembre 2005, versión electrónica disponible en http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/UAOS-Rev2/leon_trosky.html
10. **Varios Autores**; *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, publicación electrónica disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net>
11. **Zedillo, Ernesto**; *Presidencia de la República*, Comunicado de Prensa No. 1666. Champotón, Campeche, julio 28, 1999, versión electrónica disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jul99/28jul99.html>.

TRATADOS INTERNACIONALES

1. Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Firmada por México: 26 de junio de 1945. Aprobación del Senado: 5 de octubre 1945. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 17 de octubre de 1945. Vinculación de México: 7 de noviembre de 1945 (Ratificación). Entrada en vigor internacional: 24 de octubre de 1945. Entrada en vigor para México: 7 de noviembre de 1945. Publicación en Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 17 de octubre de 1945. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CARTA%20ONU-ESTATUTO%20CIJ.pdf>
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Versión electrónica tomada de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
3. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Aprobación del Senado: 17 de abril de 2000. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1° de junio del 2000. Vinculación de México: 7 de junio de 2000 (Adhesión). Entrada en vigor internacional: 22 de abril de 1954. Entrada en vigor para México: 5 de septiembre de 2000. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 25 de agosto de 2000. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ESTATUTO%20DE%20LOS%20REFUGIADOS.pdf>
4. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Aprobación del Senado: 17 de abril de 2000. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 1° de junio de 2000. Vinculación de México: 7 de junio de 2000 (Adhesión). Entrada en vigor internacional: 4 de octubre de 1967. Entrada en vigor para México: 7 de junio de 2000. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 25 de agosto de 2000. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROT.%20ESTATUTO%20DE%20LOS%20REFUGIADOS.pdf>
5. Estatuto de la Corte Penal Internacional. Firma de México: 7 de septiembre de 2000. Aprobación del Senado: 21 de junio de 2005. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 7 de septiembre de 2005. Vinculación de México: 28 de octubre de 2005 (Ratificación). Entrada en vigor internacional: 1° de julio de 2002. Entrada en vigor para México: 1° de enero de 2006. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 31 de diciembre de 2005. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CPI.pdf>
6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobación de Senado: 18 de diciembre de 1980. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 9 de enero de 1981. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981 (Adhesión). Entrada en vigor internacional: 23 de marzo de 1976. Entrada en vigor para México: 23 de junio de 1981. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 20 de mayo de 1981. Fe de Erratas: 22 de junio de 1981. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.pdf>
7. Convención Americana de Derechos Humanos. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 9 de enero de 1981. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión). Entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978. Entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 7 de mayo de 1981. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PACTO%20DE%20SAN%20JOSE.pdf>
8. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Firma de México: 17 de noviembre de 1988. Aprobación del Senado: 12 de diciembre de 1995. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 27 de diciembre de 1995. Vinculación de México: 16 de abril de 1996. (Ratificación). Entrada en vigor internacional: 16 de noviembre de 1999. Entrada en vigor para México: 16 de noviembre de 1999. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 1° de septiembre de 1998. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/OEA-%20PROTOCOLO%20SAN%20SALVADOR.pdf>
9. Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales del 8 de junio de 1977. Aprobación del Senado: 21 de diciembre de 1982. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 24 de enero de 1983. Vinculación de México: 10 de marzo de 1983. (Adhesión). Entrada en vigor internacional: 7 de diciembre de 1978. Entrada en vigor para México: 10 de septiembre de 1983. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 21 de abril de 1983. Fe de Erratas: 30 de septiembre de 1983. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROTOCOLO%201-CONVENIOS%20DE%20GINEBRA.pdf>
10. Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional. Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor internacional: 7 de diciembre de 1978. Versión electrónica tomada de: <http://www.un.org/children/conflict/keydocuments/spanish/genevaconvention5.html>

11. Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1950. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950. Versión electrónica tomada de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1939.pdf>
12. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, anexo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1950. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950. Versión electrónica tomada de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1939.pdf>
13. Convenio relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Aprobación del Senado: 17 de diciembre de 1982. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 13 de enero de 1983. Entrada en vigor: 16 de febrero de 1983. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (Promulgación): 6 de abril de 1983. Versión electrónica tomada de: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/SEDE-ACNUR.pdf>

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 5 de febrero de 1917. Fe de erratas: 6 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 1° de junio de 2009. Versión electrónica tomada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
2. Ley General de Población. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 7 de enero de 1974. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 17 de Abril de 2009. Versión electrónica tomada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-151.pdf>
3. Reglamento de la Ley General de Población. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 14 de abril de 2000. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 29 de noviembre de 2006. Versión electrónica tomada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-120.pdf>
4. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 30 de julio de 2002. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 16 de agosto de 2005. Versión electrónica tomada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-273.pdf>
5. Acuerdo Presidencial mediante el cual se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Publicación en el Diario Oficial de la Federación: 22 de julio de 1980. Versión electrónica tomada de: <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/FEDERAL/o158287.doc&nombreclave=o158287.doc>

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

1. **Argentina**, Ley General del Reconocimiento y Protección del Refugiado. Versión electrónica tomada de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4658.pdf>
2. **Uruguay**, Ley No. 18.076, denominada "Estatuto del Refugiado". Versión electrónica tomada de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4752.pdf>