



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El Derecho Internacional de los Refugiados.
Los casos de México y España**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

LAURA YESICA PÉREZ MORÓN

ASESOR:

JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS



MÉXICO, D. F. MAYO 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A G R A D E C I M I E N T O S

A lo largo de mi formación profesional he contraído deudas de gratitud con muchas personas a las que me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento:

A Dios

Por estar conmigo en cada paso que doy e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi compañía durante todo el periodo de estudio.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por enseñarme que llegar al conocimiento y al secreto de la sabiduría existen muchos caminos: el primero es la humildad, el segundo la humildad y el tercero la humildad.

A mis profesores

Muy especial cabe señalar al Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás por el tiempo que dedicó a este trabajo y por sus palabras de aliento. Más aún, por compartir sus conocimientos y por darnos la oportunidad de conocer el maravilloso mundo del saber. Siempre estaré muy agradecida de sus clases, sus enseñanzas y por su apoyo humano y amigable.

Al Dr. Pedro Medina Rodríguez por su valioso apoyo, por sus palabras de motivación, por ayudarme a comprender que la sabiduría no nos viene dada, sino que debemos descubrirla por nosotros mismos.

A Sin Fronteras I.A.P.

Por haberme permitido formar parte de su equipo de trabajo en la defensa de los derechos humanos de los migrantes y refugiados. Más aún, por ser la fuente motivadora para el desarrollo de este trabajo de investigación.

A mi familia

A mis padres, Martha y Miguel porque siempre me han colmado de bendiciones, me han protegido y guiado en mi camino. Por acompañarme en mis logros y fracasos. Por celebrar mis alegrías y compartir el dolor. Más aún, por ser ustedes el motor que me impulsa siempre a alcanzar mis metas.

A mis hermanos, Brenda y Miguel por ser excepcionales y amigos incondicionales, por estar conmigo, por creer en mí y no dejarme caer.

A mis amig@s:

Por todo el tiempo que hemos compartido en este viaje, por su confianza y sinceridad que siempre me han brindado sin importar la distancia.

En general quiero agradecer a todas y cada una de las personas que directa o indirectamente influyeron en la realización de este trabajo y que no necesite nombrar porque tanto ellas como yo sabemos que desde los más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo y sobre todo cariño.

Laura Yesica Pérez Morón

INDICE

INTRODUCCION	I-VII
1. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	
1.1. Definición del término “asilo” y “refugio” en el derecho internacional.....	1
1.2. El Sistema de Sociedad de Naciones.....	5
1.3. El Sistema de Naciones Unidas y el Derecho Internacional de los Refugiados.....	9
1.3.1. Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA).....	9
1.3.2. Organización Internacional para los Refugiados (OIR).....	11
1.3.3. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	13
1.3.4. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Definición del término refugiado.....	23
1.4. Motivos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 para la determinación de la condición de refugiado.....	29
1.4.1. Cláusula de cesación de la condición de refugiado.....	35
1.4.2. Cláusula de exclusión de la condición de refugiado.....	37
1.5. Definiciones ampliadas de “refugiado”.....	38
1.6. Distribución de los refugiados en el mundo	42
1.7. Análisis de la Convención de 1951 y el ACNUR.....	49
2. EL PRINCIPIO DE “NO DEVOLUCIÓN”. PROCEDIMIENTO PARA LA CONCESION DEL ESTATUTO DE REFUGIADO	
2.1. El principio de “No devolución”.....	56
2.1.1. El contenido de la obligación del principio de “No devolución”.....	57
2.1.2. Ámbito de aplicación personal del principio de “No devolución”.....	60
2.1.3. La “No devolución” como norma de <i>ius cogenes</i> internacional.....	63
2.2. Procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado justo y satisfactorio.....	64
2.3. Deficiencias en el procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado y principales obstáculos.....	73
3. LA POSICIÓN DE MEXICO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	
3.1. La tradición del asilo y el refugio en América Latina.....	79
3.2. Del asilo al reconocimiento de refugiado en México.....	85
3.3. Los refugiados guatemaltecos en México.....	87
3.3.1. Las causas del refugio guatemalteco.....	87
3.3.2. El ingreso y asentamiento de los refugiados guatemaltecos	92
3.3.3. La reubicación de los refugiados guatemaltecos.....	96
3.3.4. El retorno y la integración de los refugiados guatemaltecos	100
3.4. La creación de la COMAR y la labor del ACNUR ante situación de los refugiados.....	104
3.5. La legislación mexicana en materia de refugio.....	109
3.6. La situación actual de los refugiados en México.....	111
3.7. Desafíos de la actual política de refugio en México.....	120
4. LA POSICION DE ESPAÑA FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	
4.1. El asilo en la Unión Europea y la armonización de las políticas: El Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín.....	127
4.2. La legislación española en materia de refugio.....	136
4.3. El refugio en España.....	140
4.4. Prácticas que impiden el derecho a solicitar asilo en España.....	158
4.5. Postura de España frente al refugio.....	166
CONCLUSIONES	169
PERSPECTIVAS	176
PROPUESTAS	178
ANEXOS	182
FUENTES DE INFORMACION	210
INDICE DE CUADROS	216

INTRODUCCION

Actualmente vivimos en el contexto de una sociedad global de características conflictuales y patológicas donde impera la violencia, el caos y el desorden, en el cual las crisis locales, regionales y mundiales, y por ende la constante violación de los derechos humanos siguen siendo una realidad cotidiana que han afectado la paz internacional, ante este panorama las personas han sido las más afectadas al encontrar amenazada su vida.

Así, a lo largo de la historia de la humanidad, las personas han tenido que abandonar sus hogares obligatoriamente y buscar seguridad en otro lugar, entre otras causas, para huir de la persecución de los conflictos armados y de la violencia política, lo cual ha ocurrido en todas las regiones del mundo. De esta forma, los refugiados son víctimas de la intolerancia y el conflicto; son las personas que han sido forzadas a huir de todo aquello que les es familiar y propio hacia otros países con el objetivo de salvar la vida.

La problemática mundial que gira en torno de las relaciones internacionales da lugar a una sociedad diferente, en constante transformación, de ahí que las naciones tengan que atenerse más a la norma jurídica que al imperio de la violencia. Por tanto, el derecho es un factor determinante en el mantenimiento del orden, tratar de asegurar la paz y la salvaguarda de los derechos que protegen a las personas.

El derecho internacional mantiene una relevancia importante al regular las relaciones entre los sujetos internacionales, es decir, la vida internacional y por consiguiente de las relaciones internacionales. Ante dicha situación el derecho internacional se ha extendido a través de diferentes ramificaciones que requieren de áreas de especialización, ahora podemos hablar del derecho internacional en diferentes ámbitos, tal como, el Derecho Internacional de los Refugiados, pues ante la falta de protección internacional de este grupo vulnerable ha sido necesario crear una rama específica que asegure dicha protección y evitar violaciones graves a sus derechos fundamentales. De esta manera, además de velar por la paz y la justicia entre los Estados el derecho internacional también promueve el respeto de los derechos inalienables a la dignidad humana.

No cabe duda que la protección a los refugiados constituye una forma de garantizar los derechos humanos de una categoría de personas que requieren un tratamiento normativo e institucional especial. Así, el Derecho Internacional de los Refugiados posee, sin duda, caracteres especiales y requiere medios de aplicación específicos, que suponen procedimientos y órganos propios.

De esta manera, la protección internacional a los refugiados es de vital importancia, ya que implica que la comunidad internacional, al formar parte de instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugiados, asume la responsabilidad de garantizar los derechos humanos e integridad física de las personas forzadas a huir de su país de origen. Mientras que la mayoría de las personas pueden dirigirse a sus propios gobiernos para proteger sus derechos humanos, los refugiados no tienen tal posibilidad. Por tanto, el gobierno del país de origen ha demostrado ser incapaz de proteger tales derechos.

Después de la Primera Guerra Mundial, cuando se creó la Sociedad de Naciones, no se consideraba que la cuestión de los refugiados era un problema internacional. Incluso entonces, el desarrollo de un sistema internacional para responder y tratar los problemas de los refugiados fue lento e intermitente. La Sociedad de Naciones nombró a varios Altos Comisionados y enviados para que se ocuparan de grupos concretos de refugiados, pero ninguna de las medidas evolucionó para convertirse en un verdadero compromiso a largo plazo. Asimismo, de forma similar, tras la Segunda Guerra Mundial se crearon varios organismos distintos para afrontar la situación de los refugiados en grupos específicos.

Hasta 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. El punto de inflexión llegó en 1951, con el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Ambos proporcionaron por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y normas para protegerlos en aplicación del derecho internacional.

De esta manera, bajo el mandato de Naciones Unidas se han venido creando una gran serie de instrumentos jurídicos internacionales encargados de la protección internacional de los refugiados. No cabe duda que todos los organismos e instrumentos internacionales son la mejor prueba de que el problema de los refugiados no es un fenómeno transitorio y que la guerra y la política son los peores enemigos de los derechos humanos.

El problema radica en que cada vez hay más refugiados que no reciben la protección internacional que necesitan y merecen. Los derechos que establecen para ellos las leyes internacionales sobre refugiados y los derechos humanos son violentados habitualmente por Estados que no cumplen con sus responsabilidades internacionales.

Por tanto, la *justificación* de esta tarea se evidencia por sí misma, es decir, ante la existencia de refugiados alrededor del mundo que han sido desplazados forzosamente por consecuencia de las crisis locales, regionales y mundiales que han afectado la paz internacional, ante dicha situación requieren de la protección internacional. Sin embargo, actualmente no hay voluntad internacional para cumplir con el Derecho Internacional de los Refugiados, ya sea disuadiendo a los solicitantes de refugio y/o negándoles el régimen jurídico internacional de protección.

El estudio de este tema es de gran importancia en el campo de las relaciones internacionales, ya que nos brinda la posibilidad de encontrar una explicación integral de este problema que ha trascendido fronteras, el cual es provocado por diferentes aspectos, tales como políticos, religiosos, sociales, económicos y culturales. Por tanto, ningún país puede escapar de ello y debe de tomar las medidas necesarias para atender dicho problema en beneficio de la humanidad.

Por tanto, existe una estrecha relación entre el estudio de las relaciones internacionales y el derecho internacional encontrándose cada día más enlazados en el quehacer cotidiano de las sociedades de todos los países del orbe y con la vida común de la sociedad internacional permitiendo regular y mantener un orden en las relaciones internacionales.

De esta manera, el problema de los refugiados no puede resolverse mediante actividades sin coordinar en cada país por separado, esto es, se debe hacer mediante la cooperación internacional teniendo como fin buscar soluciones y garantizar los derechos de los refugiados.

Ante la falta de voluntad internacional hacia los refugiados se está causando más sufrimientos a personas que ya han sufrido mucho dentro de su país de origen. De esta forma, los gobiernos deben actuar en su país y fuera de él para asegurar que todos los refugiados reciban la protección que necesitan y merecen, asimismo, contribuir más equitativamente al coste y la acogida de los refugiados. Por consiguiente, cabe cuestionarnos ¿Por qué algunos Estados niegan a los solicitantes del estatuto de refugiado la vía hacia la seguridad? Asimismo, podríamos preguntar ¿El Derecho Internacional de los Refugiados, ante la falta de voluntad política por cumplirlo, se encuentra en retroceso?

La *hipótesis general* que planteo es que actualmente vivimos en una realidad internacional conflictiva, por tanto, el problema de los refugiados prevalece y ante dicha situación la aplicación del régimen internacional de protección de los refugiados depende de la actuación de la comunidad internacional; si se dedicaran los recursos y la voluntad política necesarios se podría dar solución a muchas crisis de refugiados; de lo contrario el establecimiento de políticas restrictivas en materia de refugio tendería a disuadir a los solicitantes del estatuto de refugiado evadiendo obligaciones internacionales y, por tanto, se violentaría la esencia con la cual fue creada la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, es decir, como un sistema de protección de los refugiados.

Otras *hipótesis particulares* son: a) El estatuto de refugiado se puede reconocer de manera grupal, es decir, refugiados de *facto* y de forma individual, este último conlleva a un procedimiento detallado. Sin embargo, actualmente algunos Estados no cumplen con el debido proceso individual, creando una serie de medidas que obstaculizan el reconocimiento de una persona considerada como refugiada, b) México ha mantenido a lo largo de su historia una tradición de asilo, sin embargo, tras los éxodos masivos de refugiados guatemaltecos de la década de los ochenta se cuestionó la eficacia del sistema de asilo ante la falta de una estructura jurídica-institucional que respondiera a los grupos masivos de refugiados que llegaban a México, por lo cual, nuestro país se enfrentaba a un reto importante en materia de refugio. Hoy día, el fenómeno ya no es el mismo, sin embargo, no podemos

negar que aún existen refugiados que se reconocen de manera individual de diferentes partes del mundo, por lo tanto, ni México y ningún país está exento de recibir refugiados. De esta manera, México debe seguir fortaleciendo su estructura jurídica-institucional que construyó gracias a la experiencia de los refugiados de décadas pasadas, y c) Actualmente España está respondiendo a la armonización de las políticas de asilo de la Unión Europea reformando su Ley de Asilo, lo cual ha generado más cambios negativos que positivos para los solicitantes de refugio al establecer una serie de restricciones y negar el reconocimiento del estatuto de refugiado.

El *objetivo general* es desarrollar y analizar el contenido del Derecho Internacional de los Refugiados, a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y su fundamento jurídico, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como los diferentes instrumentos regionales en materia de refugiados. Otros *objetivos particulares* son: a) Identificar el principio de “No devolución” como piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados. Asimismo, señalar los requisitos básicos que establece el Manual de Procedimientos del ACNUR para que se lleve a cabo un proceso justo en el reconocimiento del estatuto de los refugiados, b) Evaluar la posición de México frente al Derecho Internacional de los Refugiados a partir del éxodo masivo de los refugiados guatemaltecos en México hasta nuestros días. Asimismo, el desarrollo jurídico-institucional que el Estado mexicano ha desarrollado en materia de refugiados, y c) Analizar la posición de España frente al Derecho Internacional de los Refugiados a partir del establecimiento de políticas comunes sobre refugio en la Unión Europea, a través del Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín. Asimismo, señalar los cambios que se han efectuado en su sistema jurídico en materia de refugiados y sus implicaciones.

Así, la investigación discurre a través de cuatro capítulos, en el capítulo uno abordaremos la evolución del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados, esto es, el marco institucional y jurídico que concede derechos y obligaciones a los refugiados. Por lo tanto, estudiaremos los antecedentes de esta rama del derecho internacional en el marco de la Sociedad de Naciones, en el cual, el desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados fue lento e incluso el problema del refugio no era concebido por la comunidad internacional como un problema internacional, asimismo, lo analizaremos bajo el marco de Naciones Unidas que si bien es cierto fue a

partir de la creación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 que se comenzó a crear una red de normas internacionales que protegiera a los refugiados. Asimismo, señalaremos otros instrumentos jurídicos regionales que amplían el contenido de la definición de refugiado y examinaremos la distribución de los refugiados en el mundo en los últimos años.

En el capítulo dos haremos énfasis al procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado, teniendo como principal elemento el principio de “*No devolución*” que protege a los refugiados de ser devueltos a su país de origen en donde su vida corre peligro. Así, señalaremos cuales son los elementos principales para la concesión del estatuto de refugiado en éxodos masivos e individual. De esta forma, es muy importante señalar que este procedimiento debe ser justo y satisfactorio, en el cual las autoridades responsables de conceder dicho estatuto deben de cumplir con las obligaciones, tales como un interprete calificado, examen individual y minucioso, autoridad claramente identificada, asistencia letrada, plazo razonable, beneficio de la duda y el derecho de apelar, pues el cumplimiento eficaz de estos elementos permitiría determinar que personas deben ser realmente reconocidas como refugiadas y quienes no para evitar que se niegue el estatuto de refugio a aquellas personas que realmente sus vidas están en peligro.

Asimismo, señalaremos cuales son las principales formas de poner trabas y disuadir a los solicitantes del estatuto de refugiado. Muchos gobiernos hablan de los derechos de los refugiados mientras en la práctica dedican sus energías a mantenerlos alejados de sus fronteras para no cumplir con las obligaciones que se estipulan en los instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugiados. Algunos Estados, que tradicionalmente han albergado a gran número de refugiados, ahora les dan la espalda, ya que la comunidad internacional no comparte con ellos la responsabilidad de protegerlos. Durante los últimos años algunos Estados han tomado medidas para poner trabas a los refugiados que tratan de llegar a su territorio y acceder a sus procedimientos para el reconocimiento de refugiado, tales como barreras de acceso y rechazo en la frontera. Cuando los refugiados son rechazados en la frontera se les devuelve a sus perseguidores, a otro país donde pueden correr peligro de sufrir violaciones de derechos humanos o se les obliga a entrar en el país ilegalmente y probablemente a ser sancionados por esta “*entrada ilegal*”.

En el capítulo tres analizaremos la posición de México frente al Derecho Internacional de los Refugiados, si bien México ha tenido a lo largo de su historia un papel muy importante en materia de asilo. Sin embargo, frente a los éxodos masivos de refugiados a finales de la década de los 70s y principios de los 80s, sobre todo con el refugio guatemalteco, se puso a México ante una gran prueba, ya que los desplazados guatemaltecos no respondían a la figura jurídica del asilo, sino a la de refugiado, la cual no existía en la legislación mexicana. Este éxodo masivo de refugiados mostró que era necesaria la creación de organismos específicos que trataran el problema y el sistema jurídico mexicano tenía que dar cuenta de ello. Así, el 22 de julio de 1980, se establece la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y en 1990 se crea la figura jurídica de refugiado para responder a la realidad imperante en nuestro país. Hasta el año 2000 México ratifica la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados de 1951.

Finalmente, en el capítulo cuatro abordaremos la posición de España en el Derecho Internacional de los Refugiados, ya que actualmente es uno de los países europeos que más preocupa en cuanto a la negativa del reconocimiento del estatuto de refugiado y a las diversas trabas que se han impuesto a los solicitantes debido al establecimiento de políticas restrictivas de asilo, las cuales han respondido a la armonización de políticas en esta materia de la Unión Europea, a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales, tales como el Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín. El número de concesiones de la condición de refugiado en España han disminuido en los últimos años, asimismo, continúan las denuncias de malos tratos de los refugiados por parte de las autoridades españolas, tales como las prácticas de las autoridades españolas de expulsar ilegalmente a extranjeros sin permitir acceder al proceso de concesión del estatuto de refugiado para poder determinar si huyen de violaciones de derechos humanos y, por tanto, necesitan protección.

Si bien es cierto, se reconoce que los Estados tienen el derecho legítimo para controlar el acceso a su territorio, sin embargo, los Estados también tienen la obligación internacional de proporcionar protección a quienes huyen de la persecución en su país de origen y se insiste en que hay que preservar el derecho fundamental a buscar refugio, consagrado en la Convención de Naciones Unidas sobre Refugiados de 1951.

1. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

“Los refugiados y los deportados son las víctimas de dos impulsos malsanos; la violencia y la intolerancia. Su historia, es pues, tan antigua como el mundo mismo; tan antigua como el hombre”

José Agustín Martínez

1.1. Definición del término “asilo” y “refugio” en el derecho internacional

El término de *asilo* no debe ser confundido con el de refugio, aunque puede ser análogo dentro del ámbito regional, desde un punto de vista del derecho internacional general, son términos conceptuales diferentes.

Si bien, asilo y refugio son conceptos diferentes, a pesar de que en algunas ocasiones se aplican indistintamente como sinónimos, pues la fuente del derecho de uno y otro son diversas, y también los métodos para la protección de un asilado y un refugiado.

El autor Modesto Seara Vázquez señala que el *asilo* es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), o refugiándose en la embajada (asilo diplomático).¹ De esta manera, encontramos que hay dos tipos de asilo principales, que son el asilo territorial y el diplomático.

El asilo territorial existe cuando se busca protección en un país extranjero. La concesión del asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial; no se trata en este caso de la derogación a la soberanía de otro Estado, y el Estado territorial tiene la facultad discrecional de otorgarlo o no. El asilo diplomático es el derecho que se concede a las representaciones diplomáticas de acoger temporalmente en su sede a perseguidos o delincuentes políticos, sustrayéndolos así de la soberanía del Estado de origen. El otorgamiento del asilo comporta, de acuerdo con las Convenciones que lo amparan, la obligación del Estado receptor que otorga el salvo conducto que permite su salida del territorio.

¹ Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2000, p. 236.

La condición de asilado es la persona individualmente perseguida e identificada, sin que exista una violación masiva de derechos humanos en el país de origen, sino solamente es víctima de persecución con motivo de sus ideas y actuación política.

La condición de refugiado constituye el estatuto con el cual la persona es sujeto de protección conforme al derecho internacional, un derecho humano garantizado y protegido por la comunidad que se otorga debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

De esta manera, podemos señalar que el asilo es una cuestión exclusiva y del dominio interno del Estado, en tanto que el refugio hace referencia a un derecho humano garantizado y protegido por la comunidad internacional. El refugio es la institución genérica del sistema universal de protección a los refugiados, o sea, el emanado de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, que cuenta con la supervisión del ACNUR, en tanto que el asilo es la institución representativa del sistema interamericano de protección a asilados, tiene bases históricas en el aporte latinoamericano del la primera mitad del siglo XX, área geográfica donde tiene una evolución este concepto.

Ahora bien, para identificar claramente las diferencias entre asilo y refugio, el cuadro 1 señala las características que distinguen uno de otro.

CUADRO 1

Diferencias entre asilo y refugio	
Asilo	Refugio
Regional	Universal
Carácter constitutivo	Carácter declarativo
Se concede exclusivamente por persecución política.	Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
Territorial Diplomático	
Se puede otorgar el reconocimiento en el país de origen del solicitante.	Se puede otorga el reconocimiento en territorio de otro Estado. Nunca puede otorgarse en el país de origen.
Se otorga el reconocimiento de manera individual.	Se puede otorgar el reconocimiento de manera individual o masiva (<i>prima facie</i>).

Fuente: Elaboración propia

Asilo y refugio son ahora conceptos diferentes la distinción que se hace entre asilo y refugio la basa en dos aspectos: 1) uno sustantivo: ...el asilo territorial es una cuestión exclusiva de la soberanía y del dominio interno de los Estados, que operaría en virtud del sólo ejercicio de la soberanía, en tanto que ... el refugio tiene que ver con la comunidad internacional organizada y sobre la base de un mecanismo previamente acordado, y 2) otro meramente cuantitativo las reglas del asilo territorial fueron pensadas para casos aislados -o pocos números- de individuos, en tanto que el derecho de los refugiados tiene por objeto la protección en casos de afluencia masiva: (...) pudiera decirse que en América Latina no había gran diferencia entre asilado y refugiado (...) al no existir el problema del flujo masivo, los Estados podrían considerarlo como similares (...) pero lamentablemente, a medida que empezaron a surgir los graves problemas económicos y políticos por las afluencias de refugiados empezó a notarse la distinción entre una y otra figura.²

Podemos encontrar otros aspectos específicos que caracterizan el asilo y el refugio y, por tanto se diferencia uno del otro, tal y como lo muestra el cuadro 2.

CUADRO 2

Otras diferencias entre asilo y refugio	
Asilo	Refugio
Se considera que es para dirigentes o perseguidos políticos y en casos individuales (personalidades de clase media o alta, intelectuales, etc.).	Se considera que es para campesinos en casos masivos, sin tener antecedentes como activistas políticos.
Es para individuos con preparación académica, intelectuales, creadores artísticos.	Personas con bajo nivel académico.
Para individuos con capacidad económica.	Para personas de bajos recursos.

Fuente: García Tovar Máximo, *De la tradición de asilo al reconocimiento del estatuto de los refugiados en México: solución a la crisis de refugiados guatemaltecos en la frontera Sur. 1982-2000*, FCPyS-UNAM, México, 2001.

Sin embargo, podemos decir que a pesar de las diferencias, tanto el asilo como el refugio buscan un fin común, proteger la vida y la libertad del hombre. Cuando una persona busca amparo para preservar su vida o libertad esta ejerciendo un derecho natural que le asiste al hombre por el sólo hecho de existir. (Ver cuadro 3)

² Citado en *Investigación: El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso*, elaborado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3186.pdf

Al respecto la teoría general de los derechos humanos señala como una de las corrientes teóricas que fundamentan los derechos humanos el *iusnaturalismo*, el cual plantea que los derechos humanos son derechos que el ser humano tiene por el sólo hecho de ser, es decir, aquello por lo que el hombre es. Así, el *iusnaturalismo* señala que los derechos son derechos que proceden de la naturaleza humana y al mismo tiempo se afirma que hay bienes atribuidos a la persona en virtud de la misma naturaleza. Esto supone la atribución de cosas a cada hombre por su propia naturaleza. Estas cosas atribuidas y debidas al hombre son las que constituyen los derechos humanos. Esta corriente teórica argumenta que los derechos humanos serán aquellos que procedan de la naturaleza humana y que le son propios al hombre, independientemente de cualquier circunstancia histórica. De este modo, los derechos naturales provienen no de la voluntad del hombre sino de su propia naturaleza ³ y el Estado debe reconocerlos, protegerlos y respetarlos.

CUADRO 3

Semejanzas entre el asilo y el refugio
<ul style="list-style-type: none">• Implican la protección a personas• Buscan proteger los derechos humanos• Sus actos de protección nunca deben ser considerados como acciones hostiles hacia el país de origen del asilado sino como una acción humanitaria• Protegen contra la devolución o extradición a un lugar en el cual su vida corre peligro

Fuente: Elaboración propia

Podemos decir que el asilo y el refugio son instituciones análogas, pero no idénticas. De esta manera, los refugiados serán los sujetos de estudio de esta investigación, pues la delimitación de este concepto implica tener en cuenta el trasfondo de ser un refugiado, pues ser refugiado va más allá de ser un simple extranjero.

En el marco de la Unión Europea resultan aplicables para los refugiados la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. La definición de refugiado, con base a la cual se concede protección internacional establecida en dichos instrumentos, tanto en el ámbito Europeo, como en el contexto de Naciones Unidas asimila el término asilado y refugiado. En cambio en América Latina se generó una costumbre regional en materia de asilo y normas convencionales, en virtud de las cuales el régimen de

³ Saldaña Serrano, Javier. *Notas sobre la fundamentación de los derechos humanos* en Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Boletín de Derecho Comparado, N° 96, Septiembre-Diciembre, 1999, pp. 951-956.

asilo y de refugio son diversos y la conceptualización de uno y otro son distintos.⁴ Hay que señalar que hoy día puede considerarse que el asilo –tanto el territorial como el diplomático– constituyen una costumbre regional, es una fuente de derecho internacional para América Latina.

Por lo tanto, en el siguiente subcapítulo abordaremos los antecedentes que dieron origen al Derecho Internacional de los Refugiados como sistema de protección universal de las personas consideradas como refugiados.

1.2. El Sistema de Sociedad de Naciones

Se considera que el fenómeno de los refugiados en flujos masivos comienza a principios de 1912 como resultado de los diversos conflictos internacionales en Europa y Asia Menor, tales son, las guerras balcánicas de 1912 y el desmoronamiento del imperio otomano, sin embargo asumieron dimensiones más preocupantes con la revolución rusa de 1917. En esa época la asistencia a los refugiados y desplazados estaba en manos de organismos humanitarios, tal como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja.

El primer intento para organizar la comunidad internacional fue la Sociedad de Naciones, con sede en Ginebra, que se estableció tras la Primera Guerra Mundial como consecuencia de los Tratados de Paz de 1919, el cual contenía los elementos constitutivos de la Sociedad de Naciones. Si bien, la historia demostró el rotundo fracaso de este intento en su objetivo fundamental, la paz, sin embargo no podemos negar que fue justamente en aquel periodo en el cual el tema de los refugiados tiene sus primeros antecedentes y sus primeros logros.⁵

La Sociedad de las Naciones, poco después de su establecimiento, se enfrentó a una serie de problemas, Europa contaba con numerosos países desmembrados, los países victoriosos estaban desunidos, surgían nuevos conflictos entre los Estados, principalmente en Rusia se desarrollaba una terrible guerra civil. La consecuencia de estos acontecimientos fueron cientos de miles de personas deportadas, perseguidas, sin hogar y víctimas del hambre y de las enfermedades.⁶

⁴ Ortiz Ahlf, Loreta. *De los migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares*, Porrúa, México, 2004, p. 31.

⁵ Roqueñí López, Vicente. La evolución de la institución del refugio en el derecho internacional: el derecho internacional de los refugiados, en Velázquez Elizarrarás Juan Carlos (Coord.) *Nuevos desarrollos temáticos para el estudio del derecho internacional*, UNAM-FCPyS, México, 2004, p. 321.

⁶ Ruiz de Santiago, Jaime. El derecho internacional de los refugiados en su relación con los derechos humanos y en su evolución histórica, en Jorge Díaz Estrada, Jurídico. *Anuario del departamento de derecho de la UIA*, N° 22, México, 1993, p. 308.

Ante dicho panorama en 1921 se celebró una Conferencia con representantes de 13 países y las Sociedades de la Cruz Roja para iniciar un programa de asistencia a todas las personas desplazadas y que vivían en condiciones inhumanas.⁷ Fue entonces cuando la Sociedad de Naciones nombró al representante noruego *Dr. Fridtjof Nansen* como Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para Refugiados Rusos, ante el problema generado por los conflictos en Rusia que provocaba cada vez más el desplazamiento forzoso de cientos de miles de nacionales rusos perseguidos, tarea que muy pronto se extendería a refugiados de otras nacionalidades.

La Sociedad de Naciones escuchó pronto la voz del delegado de Noruega, quién pedía “*rodear al mundo con una cadena de humanidad*” y tratar de remediar la situación existente. De esta manera, para buscar solución a los problemas de numerosos rusos que se encontraban por toda Europa, Nansen había acudido ante los dirigentes de Estados Unidos, la Gran Bretaña, Francia e Italia.

Ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, Nansen intervino a favor de miles de personas que se encontraban fuera de sus países.

*En nombre de la humanidad, en nombre de todo aquello que es noble y sagrado para nosotros, os suplico, a todos vosotros que tenéis esposa e hijos. Desde esta tribuna hago un llamado a los gobiernos y pueblos de Europa, y al mundo entero, para pedir su ayuda y asistencia.*⁸

Su llamado se repitió sin cansancio y ante numerosas conferencias, hasta que logró el apoyo y ayuda de las grandes potencias.

No cabe duda que su figura siempre será recordada por la humanidad por haber ayudado a las víctimas de la terrible hambre que había azotado a Rusia en el año de 1921. Asimismo, por su extraordinaria labor se le concedió a Nansen el Premio Nobel de la Paz, en 1923.

El plan que ideó el Dr. Nansen comprendía: 1) repartir entre varios países el costo de mantenimiento de los refugiados, 2) buscarles ocupación a través de los buenos oficios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 3) dulcificar las leyes que gobiernan la inmigración en ciertas naciones y, 4) establecer un documento de identificación común conocido como “Pasaporte Nansen”.

⁷ Ruiz de Santiago, Jaime. Derechos Humanos, Derechos de los Refugiados: evolución y convergencias, en *Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial, Perú, 2001, p. 26.

⁸ *Ibidem.*, p. 26.

De esta manera, su mayor logro fue asegurar para los refugiados asistencia humanitaria de parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias y finalmente para establecer un documento de identidad y viaje común para millones de refugiados que ambulaban por el mundo, conocido con el nombre de *Pasaporte Nansen*, el cual fue reconocido hasta 1926 por 51 países, fue entregado a los rusos y más tarde a los armenios y refugiados de otras nacionalidades (griegos, asirios, caldeos y turcos), el cual fue en cierto modo un reconocimiento primero de un derecho de refugiado, el derecho de viajar y de regresar al país que otorga ese pasaporte, es decir, un estatuto jurídico personal. Por tanto, el pasaporte representó la primera de una larga serie de medidas e instrumentos internacionales destinados a proteger a los refugiados.⁹

Cuando en mayo de 1930 este gran filántropo y hombre de ciencia murió, eran incontables los armenios, asirios, turcos, rusos y de otras nacionalidades a los que habían logrado salvar sus vidas o encauzarlas de nuevo, gracias a sus meritorios esfuerzos. Este hecho causó verdadero pesar en el mundo preocupado por mantener viva la conciencia de la dignidad humana. Sin embargo, lo más importante es que el Dr. Nansen había logrado movilizar a la comunidad internacional a fin de tratar de encontrar una solución permanente a los problemas de los refugiados. La Sociedad de Naciones quiso honrar la memoria de este hombre designando con su nombre la oficina que había de continuar su obra. Así fue creada en 1931 la *Oficina Internacional Nansen*.¹⁰

En mi opinión la labor del Dr. Nansen tiene una gran relevancia en la creación del Derecho Internacional de los Refugiados, a pesar de que se enfocó a casos específicos, fue una manifestación de que el problema de los refugiados es un problema que concierne a la comunidad internacional. Sin embargo, el enfoque que se tenía sobre la situación de los refugiados aún no era percibido como un problema universal, sin embargo es un primer logro para un futuro reconocimiento universal.

En 1933 fue creado un *Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania*, tras el terrible advenimiento de Hitler al poder y con el nacional socialismo se lanzó sobre el mundo una nueva marea de refugiados. Esta oficina hubo de ser creada como una organización independiente, *ad hoc*, con sede en Londres, separada de la Sociedad de las Naciones Unidas pero operando en coordinación, debido a que Alemania, miembro de la Sociedad de las Naciones, se oponía a que la competencia de la Oficina

⁹ El 5 de julio de 1922 en una Conferencia convocada por el Alto Comisionado se adoptó el Acuerdo relativo a la Expedición de los Certificados de Identidad y Viaje para los refugiados, a los que se les denominó "Pasaporte Nansen"; estos otorgaban el derecho de viajar a cualquier Estado parte del Acuerdo.

¹⁰Ruiz de Santiago, Jaime. op.cit., p. 118

Internacional Nansen se extendiera a ese país, considerando que esto significaría una interferencia en los asuntos internos del país.

En 1938, en vísperas precisamente de la Segunda Guerra Mundial, el presidente norteamericano F.D. Roosevelt tomó la iniciativa de convocar a una Conferencia Internacional en Evian, Francia, que se encargara de estudiar el problema creciente de los refugiados. Como resultado de las deliberaciones la Oficina Internacional Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania fueron suprimidas y en su lugar se crearon dos nuevas instituciones. *La Oficina del Alto Comisionado*, encargada de la protección de los primeros refugiados (rusos, asirios, y de los habitantes del territorio del Sarre) y un *Comité Intergubernamental de Refugiados*, que procuraba el acercamiento a los gobiernos de los países de refugio con la intención de desarrollar oportunidades para el asentamiento permanente e intentaba persuadir a Alemania de que cooperase en el establecimiento de condiciones para la emigración ordenada. A partir de 1939, una sola persona fue designada Director del Comité Intergubernamental y Alto Comisionado. Durante la Segunda Guerra Mundial y debido a la imposibilidad de operar en territorio alemán, el Alto Comisionado redujo notablemente sus actividades, en tanto se acrecentó la del Comité Intergubernamental que se extendió a todo aquél que se encontraba obligado a abandonar su propio país por que su vida o libertad estuvieron en peligro.¹¹

A pesar de esta división ambas organizaciones quedaban en cierto modo unificadas bajo la rectoría de Sir Herbert Emerson y ambas tenían sus oficinas en Londres, lo que facilitaba la coordinación de sus esfuerzos.

Durante este periodo bajo el mandato de la Sociedad de Naciones se crearon una gran serie de instrumentos internacionales en materia de refugiados con carácter específico que atendían coyunturalmente el fenómeno, tales como:

- a) Acuerdo relativo a los certificados de identidad y viaje de los refugiados rusos 1922.
- b) Plan de expedición de certificados de identidad y viaje a refugiados armenios 1924.
- c) Acuerdo provisional de 1926 y 1928 sobre refugiados rusos y armenios.
- d) Convención sobre la Condición de los Refugiados rusos, armenios y Asimilables 1933.
- e) Arreglo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania 1936.

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR *un instrumento de paz*, Madrid, ACNUR, 1996, p. 29.

- f) Convención concerniente a la condición de los refugiados procedentes de Alemania 1938.
- g) Protocolo Adicional al Arreglo Provisional y a la Convención de los Refugiados Alemanes 1939.
- h) Protocolos Adicionales al Arreglo Provisional de 1936 y a la Convención de 1938 para extenderlos a los refugiados procedentes de Austria y la región de los Sudetes.

Por tanto, podemos observar que no existía un instrumento jurídico internacional sobre refugiados aceptado universalmente sino que fueron definidos por determinadas categorías.

Será hasta la creación de las Naciones Unidas que comienzan a establecerse algunos organismos internacionales de carácter provisional que permitirían dar un giro sobre el enfoque que se tenía ante el problema de los refugiados en el mundo, lográndose crear un organismo de carácter universal, conocido como el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), el cual trataremos profundamente en los siguientes subcapítulos.

1.3. El Sistema de Naciones Unidas y el Derecho Internacional de los Refugiados

1.3.1. Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA)

Tras la Segunda Guerra Mundial bajo el panorama europeo volvieron a aparecer millones de seres humanos desplazados que habían sido arrancados de sus países y que, debido a la frágil situación política, no encontraban un sitio donde asentarse.¹² La Sociedad de Naciones había desaparecido y su vacío se había dejado sentir y había conducido a los países a movilizar sus mejores fuerzas para constituir una nueva organización de Estados. De esta manera, el 24 de octubre de 1945 se crea la Organización de Naciones Unidas (ONU).

El fin de la Segunda Guerra Mundial dejó a Europa devastada política, social y económicamente, miles de personas se vieron forzadas a huir de sus lugares de origen sin nada en sus manos, la grave situación había generado nuevos flujos de refugiados a los que la comunidad internacional debía asistir. Pero su primer esfuerzo por organizarse había desaparecido, la Sociedad de Naciones había dejado de existir, su ausencia marco un vacío en el orden internacional por lo que surgió la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 24 de octubre de 1945.¹³

Los campamentos de internados rebosaban de gente, en donde imperaba la espantosa mortandad ocasionada por los bárbaros tratamientos a que estaban sometidos.

¹² Citado en Ruiz de Santiago Jaime, Derechos Humanos, Derechos de los Refugiados, op.cit., p.27.

¹³ Roqueñí López, Vicente. op.cit., p.9.

Ante ello, en el mes de noviembre de 1943, 44 gobiernos firmaban en Washington, Estados Unidos, un acuerdo para constituir un organismo específico cuya función fue la de asistir a las víctimas de la guerra de los territorios ocupados y la reconstrucción de las zonas devastadas por el conflicto, por lo tanto, se decidió crear la *Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y Rehabilitación* (UNRRA), mediante el Convenio Washington. Esta institución se encargó de la repatriación de aquellas personas cuyos casos no podían conocer otra especie de solución permanente. Su operación se había prolongado hasta 1947, tras haber repatriado a más de 7 millones de personas.

Los propósitos de la nueva organización fueron expuestos en el preámbulo del Convenio de Washington, el cual establecía que inmediatamente después de la liberación de un territorio los habitantes del mismo habrían de recibir los siguientes auxilios:

- a) En sus sufrimientos morales y materiales tales como alimento, ropas y albergue
- b) En la prevención de epidemias y en la recuperación de la salud
- c) En el regreso a sus hogares respectivos de los prisioneros de guerra
- d) En la reanudación de los trabajos para la producción agrícola e industrial de mayor urgencia y en la restauración de los servicios públicos esenciales

La UNRRA distribuyó incontables toneladas de alimentos, medicinas y subsidios de todo tipo, tuvo a su cargo la organización de las medidas sanitarias y gracias a sus esfuerzos los pueblos desvalidos de Europa y de Asia se vieron libres de epidemias y recobraron, en lo que era posible, un relativo bienestar.

Sin embargo, a medida que disminuía el número de los que aún no habían sido repatriados, crecía el descontento entre los rezagados. El problema presentaba algunas inesperadas complicaciones porque muchos refugiados se rehusaban a regresar al país de su procedencia, en especial los que venían de países que habían sido controlados por la Unión Soviética. Si un refugiado rehusaba volver al país de su ciudadanía original quedaba excluido de todo apoyo o protección y sin medios económicos para subsistir o para moverse en alguna otra dirección. Ni la UNRRA, ni el Comité Intergubernamental de Londres estaban preparados para solucionar estos casos especiales. Asimismo, Estados Unidos retiró la ayuda económica a este organismo, por lo cual se encontraba en una situación difícil.

Es así, que la UNRRA fue sustituida por la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), ante los nuevos problemas que enfrentaba. Asimismo, la OIR se hizo cargo de las actividades que hasta entonces habían estado al cuidado de la UNRRA y el Comité Intergubernamental de Londres, las cuales cesaron sus funciones en 1947.

1.3.2. Organización Internacional para los Refugiados (OIR)

En 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas por encargo de la Asamblea General reunida en Londres decidió crear la OIR. Esta institución fue establecida con carácter provisional e inició sus labores el 1° de julio de 1947.

Así, la UNRRA fue sustituida por la OIR y para su presupuesto contribuyeron tan solo 18 de los 54 miembros existentes de la ONU. Su sede fue establecida en Ginebra y tuvo como principales tareas la de identificar a los refugiados, expedirles documentos, asistirlos en sus diversas necesidades, atender las peticiones de repatriación, ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local, y cuando fuese necesario intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país¹⁴

Aún trataron los países occidentales de ganarse el consentimiento soviético haciendo múltiples concesiones. Nada fue bastante para evitar que al ponerse a votación la creación de la OIR la Rusia Soviética, Polonia, Ucrania, Bielorrusia y Yugoslavia se opusieran, mientras 18 Estados, entre los cuales se incluía a Checoslovaquia, Suecia, un grupo de países latinoamericanos y árabes se abstuvieron de votar. De esta manera la OIR nació bajo circunstancias adversas.

Es importante destacar que en la Constitución de la OIR encontramos el primer intento para definir el término de refugiado con criterio universal: “Refugiado” es, *“Toda aquella persona (...) que se encuentra fuera del país de su nacionalidad o de su residencia habitual y que, como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, no pueda o no quiera reclamar la protección del gobierno del país cuya nacionalidad posea o haya poseído”*¹⁵ Todas estas personas tenían el derecho a solicitar ayuda de la OIR a fin de que se les repatriara.

¹⁴Ruiz de Santiago, Jaime. op.cit., p. 28.

¹⁵Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 325.

Aunque la labor de la OIR se circunscribía a ayudar a los refugiados europeos, fue el primer organismo internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados.

La OIR había sido organizada por un término de tres años. Se suponía que en este espacio de tiempo habría de terminar sus funciones, porque el problema de los refugiados habría quedado resuelto. Pero los acontecimientos turbulentos del mundo continuaban lanzado fuera de sus órbitas nacionales a cientos y miles de hombres perseguidos o desplazados. La OIR no solamente no había podido liquidar el problema sino que por el contrario tenía que hacer frente a nuevas y dolorosas contingencias. Por eso al llegar el 30 de junio de 1950, se prorrogaron sus funciones primero hasta el 31 de marzo de 1951 y más tarde hasta el 30 de septiembre del mismo año.

Al finalizar el mandato de la OIR había ayudado a repatriar a más de 63,000 personas y asistió a más de 410,000 a permanecer en los países de asilo donde deseaban radicar definitivamente.¹⁶ Principalmente atendió a judíos, polacos, lituanos, letones, estonios, ucranianos, yugoeslavos, rusos, soviéticos y chinos.

Como mencionábamos anteriormente, el objetivos de la OIR de dar solución a los problemas de los refugiados no habían terminado, incluso podía decirse que el problema de los refugiados se había convertido en una “enfermedad endémica”, en una epidemia de carácter recurrente y por tanto sin solución definitiva. Nuevas olas de refugiados surgían en todos los países en los que se habían desatado nuevas guerras, o nuevos conflictos y nuevas persecuciones de carácter político.

Si bien, en Europa imperaba la llamada Guerra Fría y la recuperación económica se realizaba lentamente a través del Plan Marshall, de esta forma, se requería que los países que acogiesen a las personas desplazadas tendrían que asumir el proceso de su integración.

Antes de que llegase a su término el mandato de la OIR, se comenzó a discutir en la Asamblea General el problema de su sucesor. El obstáculo mayor constituía el que, para enfrentarse eficazmente el reto planteado por la existencia de los refugiados, se requería criterios universales.¹⁷

¹⁶ Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 325

¹⁷ Ruiz de Santiago, Jaime. op.cit., p. 28

Más aún, con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que proclama en su artículo 14 que “*cada persona tiene derecho a buscar y gozar de asilo en otros países si sufren persecución*”, representó un gran paso a la universalización del problema de los refugiados, es así, como comienzan los inicios de la creación del ACNUR, la cual prevalece hasta nuestros días en la búsqueda de soluciones duraderas para el problema de los refugiados en el mundo y su protección.

Desde mi punto de vista la OIR fue un antecedente importante del ACNUR, ya que comienza a plantear el problema de lo que debía entenderse por el concepto de “Refugiado”, asimismo, a través de la OIR se buscó concluir acuerdos con diferentes gobiernos para garantizar la admisión de los refugiados y la concesión de éstos de un estatuto legal. Por lo tanto, desde mi perspectiva la OIR significó un gran paso que dio lugar a la evolución del Derecho Internacional de los Refugiados, a través del ACNUR, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

1.3.3. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Para poder continuar con el trabajo realizado por la OIR, la Asamblea General de la ONU, designó a un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1949 y el 14 de diciembre de 1950, mediante la Resolución 428 (V), se aprobó el establecimiento de la Oficina y en esa misma fecha se adoptó el Estatuto bajo el cual trabajaría. El ACNUR actúa de conformidad con su Estatuto y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967.

La constitución del ACNUR representa para la comunidad internacional el fruto de poco más de tres décadas de esfuerzo por consolidar un esquema institucionalizado de protección a los refugiados, su labor a través de los años, ha probado ser un ejemplo de que la cooperación internacional es posible, útil y necesaria para solucionar los problemas que enfrenta la humanidad entera.¹⁸

1) Sede

La Oficina del Alto Comisionado estará situada en Ginebra (Suiza).

¹⁸ Roqueñí López, Vicente. op.cit., pp. 324-325.

2) Altos Comisionados para los Refugiados, 1951-2006

El alto comisionado es elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General.

CUADRO 4

ALTOS COMISIONADOS DE NACIONES UNIDAS 1951-2007	
1951-1956	Gerrit Jan van Heuven Goedhart (Países Bajos)
1956-1960	Auguste R. Lindt (Suiza)
1960-1965	Félix Schnyder (Suiza)
1965-1977	Saddruddin Aga Khan (Irán)
1978-1985	Poul Hartling (Dinamarca)
1986-1989	Jean-Pierre Hocké (Suiza)
1990 (Ene.- Nov.)	Thorvald Stoltenberg (Noruega)
1990-2000	Sadako Ogata (Japón)
2001-2005 (Feb.)	Ruud Lubbers (Holanda)
2005	Wendy Chamberlin (Estados Unidos)
2005-	António Guterres (Portugal)

Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR

3) Funciones del Alto Comisionado

1) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

2) La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria, social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

3) El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

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

c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;

d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;

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

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

g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

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

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

4) El Alto Comisionado emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición.

- 5) El Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin.
- 6) El Alto Comisionado podrá rechazar toda oferta que no considere adecuada o que no pueda utilizarse. El Alto Comisionado no podrá recurrir a los gobiernos en demanda de fondos ni hacer un llamamiento general sin la aprobación previa de la Asamblea General.
- 7) El Alto Comisionado deberá hacer, en su informe anual, una exposición sobre su actividad en esta materia.
- 8) El Alto Comisionado podrá exponer su opinión ante la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y sus respectivos órganos subsidiarios.
- 9) El Alto Comisionado deberá presentar anualmente informe a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico Social; su informe será examinado como tema separado del programa de la Asamblea General.
- 10) El Alto Comisionado podrá recurrir a la ayuda de los diversos organismos especializados.

Algo muy importante facultado al ACNUR es la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los refugiados lo cual conforman la parte toral del mandato que la Asamblea General le ha encomendado, tales soluciones duraderas son:

- a) La repatriación voluntaria
- b) Integración local
- c) Reasentamiento en un tercer país

a) La repatriación voluntaria. Constituye la solución más adecuada al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, cual es, la reincorporación de los refugiados en una comunidad, en este caso, la suya propia, a su tierra natal. La repatriación voluntaria es un acto puramente humanitario y apolítico. Más aún, hace real el derecho de los refugiados de volver voluntariamente y acogerse a la protección de su país de origen; los refugiados tienen derecho de ser protegidos de tal manera que puedan efectivamente ejercer, el derecho de volver a su país voluntariamente. El principio de la voluntariedad libremente expresada en forma individual es la piedra

angular de la protección internacional de los refugiados en el contexto de la repatriación voluntaria. La repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia si así lo desean los refugiados, debe de efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia. Los refugiados, al momento de su regreso, deben de beneficiarse de garantías adecuadas de no discriminación y respeto pleno a sus derechos humanos, en iguales condiciones que sus connacionales. Bajo ninguna circunstancia deben ser perjudicados o penalizados por haber buscado asilo y protección como refugiados.

b) Integración. Es de primordial importancia que los refugiados disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales de tal forma que puedan llevar una vida digna y productiva sin que por esa razón se conviertan en grupos privilegiados frente a los nacionales. Es importante, asimismo, que los Estados consideren la equiparación de los derechos de los refugiados con los de los nacionales en cuanto a las posibilidades de empleo para asegurar que la inserción sea exitosa y que no fracase debido a leyes y reglamentos restrictivos. La integración constituye una solución indispensable para poner término a la situación provisional y limitada en el tiempo del refugio temporal. La integración de los refugiados que se instalen definitivamente en el país al que llegaron después de haber abandonado su lugar de origen, representa la legalización del refugiado mediante el otorgamiento, de conformidad con el orden jurídico interno del país de acogida de un estatuto migratorio suficiente que le permita a éste, y a su familia, la libre circulación dentro del territorio, como le permita acceder en un futuro relativamente corto a una naturalización que signifique la terminación del estatuto de refugiado.

c) Reasentamiento a un tercer país. Los instrumentos internacionales en materia de protección a los refugiados prevén ante la imposibilidad de la repatriación voluntaria o la integración al país de refugio, el reasentamiento en un tercer país. El reasentamiento, ya sea por seguridad o por reunificación familiar, consiste en trasladar a los refugiados a otro país desde el país al que llegaron.

4. Organización

a) El Alto Comisionado será elegido por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Los términos del mandato del Alto Comisionado serán propuestos por el Secretario General y aprobados por la Asamblea General. El Alto Comisionado será elegido por un periodo de tres años, a partir del 1º de enero de 1951.

- b) El Alto Comisionado nombrará, por un periodo igual, un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya.
- c) Dentro de los límites de los créditos presupuestarios consignados al efecto, el Alto Comisionado nombrará el personal de su Oficina, el cual será responsable ante él en el ejercicio de sus funciones.
- i) Este personal será escogido entre las personas consagradas a la causa que la Oficina del Alto Comisionado ha de servir.
 - ii) Sus condiciones de trabajo serán las previstas en el estatuto del personal aprobado por la Asamblea General, y en las disposiciones reglamentarias dictadas, en virtud de dicho estatuto, por el Secretario General.
 - iii) Además, podrán adoptarse disposiciones para permitir el empleo de personal sin retribución.
- d) El Alto Comisionado deberá consultar con los gobiernos de los países en que residan los refugiados, respecto a la necesidad de nombrar representantes en ellos. En todo país que reconozca esta necesidad, podrá nombrarse un representante aceptado por el gobierno de tal país. Con sujeción a las mismas condiciones, un mismo representante podrá ejercer la representación en varios países.
- e) El Alto Comisionado y el Secretario General tomarán disposiciones adecuadas para mantener enlace y consultarse en los asuntos de interés común.
- f) Actualmente cuenta con un personal de más de 5,000 trabajadores en 281 oficinas distribuidas en 121 países.
- g) El ACNUR cuenta con un *Comité Ejecutivo* (ExCom por sus siglas en inglés) conformado por 68 estados miembros que se reúnen anualmente en Ginebra, y que se encarga de aprobar los programas del ACNUR, sus directrices de protección y otras políticas. Además cuenta con un Comité Permanente o “grupo de trabajo” que se reúne varias veces al año. Anualmente, el Alto Comisionado informa los resultados del trabajo del ACNUR a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social.

El ExCom es un órgano subsidiario de la Asamblea General que fue creado en 1958 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) a solicitud de la Asamblea General, entró en funciones el 1º de enero de 1959.

De conformidad con su mandato el ExCom tiene dos funciones principales:

- a) Asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el Estatuto de la Oficina.
- b) Revisar anualmente el uso de los fondos a disposición del Alto Comisionado y los programas propuestos o que están en ejecución.

Es por esta razón que anualmente el ExCom adopta "Conclusiones" -principalmente en temas de protección presentados por el Alto Comisionado- y "Decisiones" -revisión de uso de fondos y programas-. Dichas conclusiones que si bien son instrumentos no vinculantes, más bien son recomendaciones, contribuyen con la formación del derecho internacional que regula la materia.

Desde su creación el número de miembros del ExCom ha aumentado de 25 a 68 Estados Miembros para convertirse en miembro del ExCom los Estados deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Demostrar interés y dedicación a la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados.
- b) Reflejar con la mayor amplitud posible un balance geográfico.
- c) Ser miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus agencias especializadas.

El Comité Ejecutivo sesiona anualmente en el mes de octubre por una semana en Ginebra. Su agenda incluye la discusión del tema anual seleccionado por los miembros del Comité, en consulta con el Alto Comisionado, y la adopción de decisiones y conclusiones. El informe de la sesión es luego enviado al Tercer Comité de la Asamblea General (responsable de los asuntos sociales, humanitarios y culturales). La adopción de los textos se realiza por consenso, reflejando el carácter no político y humanitario del trabajo del Alto Comisionado.

El órgano subsidiario del ExCom, el *Comité Permanente* fue creado en 1995 para reemplazar a los Subcomités de Protección Internacional y de Asuntos Administrativos y Financieros, se reúne varias veces al año de acuerdo con el programa de trabajo que haya fijado el ExCom.

El ExCom recibe consultas informales a lo largo de todo el año, mecanismo que se ha convertido en una importante herramienta de trabajo para el Comité. Los resultados de estas consultas,

que generalmente son asuntos que requieren de un análisis detallado que no se puede llevar a cabo en las sesiones plenarias, son luego transmitidos al Comité Permanente.

A las sesiones del ExCom está permitido que asistan Observadores -Estados que no son miembros del ExCom, representantes de otros órganos del sistema de Naciones Unidas, agencias intergubernamentales u ONG- a quienes el Presidente del ExCom puede conceder el derecho de voz en la sesión.

5. *Financiamiento*

El papel de las agencias voluntarias, los gobiernos, las ONG y organismos de las Naciones Unidas es importante en las tareas del ACNUR, pues en su mayor parte el presupuesto del ACNUR es financiado por estos actores.

La Oficina del Alto Comisionado es financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. El ACNUR recibe un subsidio limitado de menos del 2% del total del presupuesto regular de las Naciones Unidas, utilizado exclusivamente para gastos administrativos. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado serán sufragados mediante contribuciones voluntarias.

La gestión de la Oficina del Alto Comisionado estará sujeta al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia de hacienda dicte el Secretario General en cumplimiento de dicho Reglamento.¹⁹

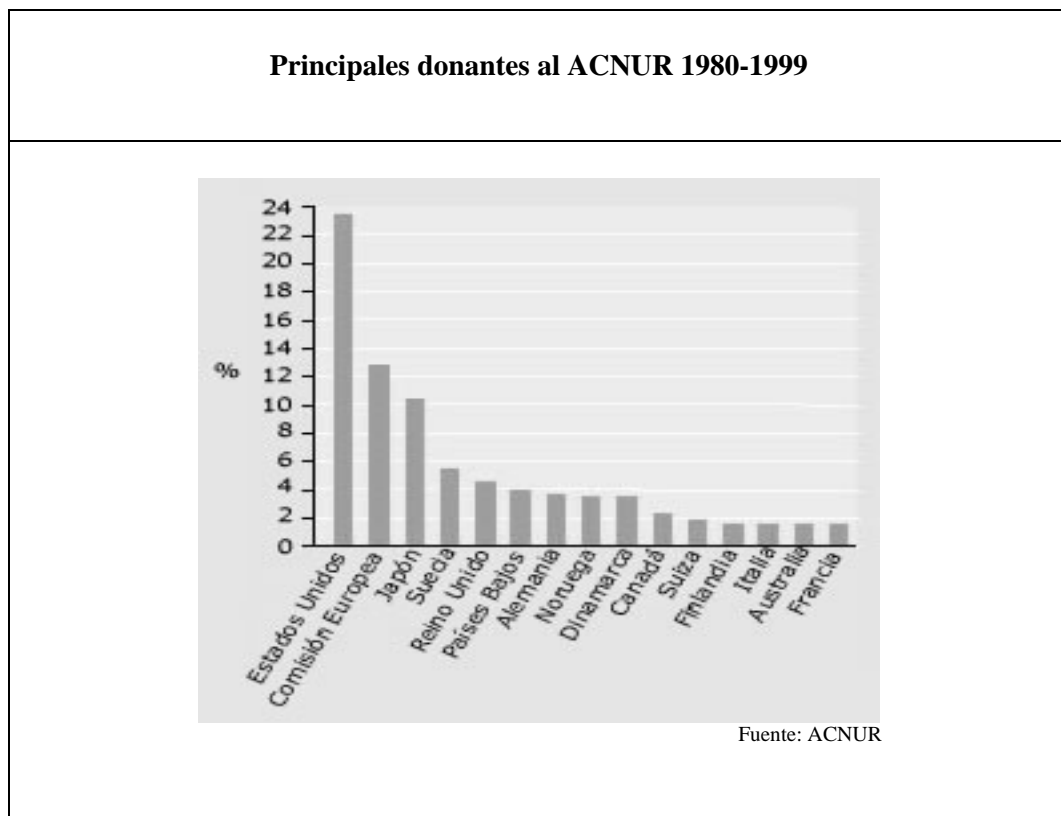
De esta manera, el presupuesto se divide en:

- a) *Programas Generales*: actividades básicas y en curso de asistencia y protección a los refugiados, que se planifican y aprueban con anterioridad.
- b) *Programas Especiales*: emergencias, operaciones de repatriación voluntaria y programas para los no refugiados.

¹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: principios y criterios relativos a refugiados, derechos humanos*, ACNUR, México, 2002, p. 305.

En los cuadros 5 y 6 se muestra que la principal fuente de financiación del ACNUR ha sido en su gran mayoría contribuciones voluntarias, principalmente de los gobiernos. En la década de 1990, menos del 2% de los ingresos anuales totales de la organización, por término medio, procedieron del presupuesto regular de la ONU. La mayor parte de la financiación gubernamental proviene de un reducido número de Estados industrializados clave. En 1999 los países de América del Norte, Europa occidental y Japón aportaron el 97% del total de contribuciones gubernamentales al ACNUR.²⁰

CUADRO 5



²⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 2005*, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla73.htm#graf75>

CUADRO 6

Principales donantes del ACNUR en 2004	
1.	Estados Unidos de América 302.252.199
2.	Japón 81.751.782
3.	Comisión Europea 80.520.350
4.	Países Bajos 78.979.855
5.	Suecia 60.835.788
6.	Noruega 53.839.565
7.	Reino Unido 48.389.746
8.	Dinamarca 45.443.878
9.	Alemania 31.193.696
10.	Canadá 23.725.430
11.	Suiza 22.240.828
12.	Finlandia 16.698.981
13.	Australia 13.618.383
14.	España 12.902.056
15.	Italia 12.175.249
16.	Francia 11.946.916
17.	Irlanda 10.169.732
18.	Bélgica 8.497.527
19.	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Iraq 7.126.200
20.	Luxemburgo 5.799.250
21.	Donantes privados Países Bajos 5.174.435
22.	Donantes privados Italia 3.774.452
23.	Nueva Zelanda 3.066.735
24.	Donantes privados Japón 2.210.639
25.	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad 2.058.657
26.	República de Corea 1.598.680
27.	Donantes privados Alemania 1.442.121
28.	Grecia 1.411.789
29.	Austria 1.295.189
30.	Donantes privados Estados Unidos de América 1.110.762
	Otros donantes 11.019.819
	Total \$ 962.270.689

Fuente: ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

6. Socios

Entre las agencias de las Naciones Unidas con las que ACNUR trabaja se encuentran el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que abastece de alimentos y comodidades básicas a los refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Otras organizaciones incluyen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y más de 578 organizaciones no gubernamentales.

En sus inicios, el ACNUR recibió un mandato limitado de tres años para ayudar en el reasentamiento de 1.2 millones de refugiados europeos que habían quedado sin hogar debido al conflicto mundial. En la práctica el ACNUR lleva más de 50 años de actividad ininterrumpida porque los conflictos y las crisis de refugiados no han cesado en el mundo, lo que ha significado que el mandato se ha extendido cada cinco años. Asimismo, el ACNUR no sólo proporciona asistencia a los refugiados, sino también a otras categorías de personas necesitadas. Entre ellos se encuentran solicitantes de asilo, refugiados y aquellos que han regresado a sus hogares, personas apátridas, y un grupo importante de los denominados desplazados internos. En estos cincuenta años de trabajo, la agencia ha prestado asistencia a por lo menos 50 millones de personas, lo que la ha hecho merecedora del premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981.

Otros dos organismos fueron instituidos en 1950 por las Naciones Unidas: *la Agencia de las Naciones Unidas de Reconstrucción de Corea* (United Nations Korean Reconstruction Agency - UNKRA), que operó hasta 1961, y *la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente* (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East - UNRWA). Este último se ocupa actualmente de cerca de dos millones de refugiados palestinos que viven en Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania y en la Franja de Gaza. Las principales actividades de la UNRWA comprenden la asistencia sanitaria, la instrucción y la asistencia básicas.

1.3.4. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Definición del término “Refugiado”

La comunidad internacional decidió hacer frente a un fenómeno que parecía ser particular al momento histórico de las guerras mundiales, a través de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada el 28 de julio de 1951, por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de las Naciones Unidas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de diciembre de 1950 en Ginebra, Suiza.²¹

²¹ Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 334.

La Convención de 1951 fue el primer instrumento que reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados, y la necesidad de la cooperación internacional para su solución, destacando la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados.

El autor Carlos Maldonado Castillo plantea que el texto que surgió de los debates y que finalmente quedó consagrado en la Convención de 1951 fue el mejor posible. Se trataba del mínimo común denominador. Un cuerpo jurídico de normas básicas para el tratamiento de los refugiados, que creaba obligaciones de éstos para con el Estado receptor, y de éste frente a los refugiados y ante la comunidad internacional. En definitiva, una ley-marco que entre otros notables elementos, contenía una definición universal de la persona refugiada.²²

En mi opinión, la creación de la Convención de 1951 fue un avance importante al afirmar la voluntad de los Estados de atender a quienes fuesen perseguidos y solicitaran refugio, además de que nos encontramos frente a un instrumento jurídico que establece los elementos fundamentales para identificar a los refugiados, esto es, un régimen de protección a los refugiados bajo criterios universalmente aceptados, a diferencia de los instrumentos jurídicos sobre refugiados que existieron en los años anteriores.

La Convención de 1951 marcó un hito en la normalización del tratamiento de los refugiados debido a que establece las categorías de personas que pueden ser consideradas refugiadas, es decir, proporciona una definición de este término para determinar quién puede y quién no puede beneficiarse de las disposiciones de la Convención de 1951.

En la Convención de 1951 encontramos la definición de “Refugiado” en el inciso 2 del artículo 1. Asimismo establece los criterios para determinar la condición de refugiado.

Artículo 1. Definición del término “Refugiado”

A. A los efectos de la presente Convención el término “Refugiado” se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de 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, el Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

²² Maldonado Castillo, Carlos. Prefacio, en *Refugiados en América Latina (Documentos regionales 1981-1999)* ACNUR, México, 2000, p. 16.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y 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, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión “del país de nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951”, que figuran el artículo 1 de la sección A, podrá entenderse como:

- a) “Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa”, o como*
- b) “Acontecimientos ocurridos del 1º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”;*

*y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención*²³

No cabe duda que la Convención de 1951 estableció criterios universalmente aceptados; no obstante este esfuerzo, el fenómeno continuó y se agudizó, los desplazamientos, las persecuciones persistían y las heridas de la guerra dividían a las sociedades. Ante estos hechos la Convención de 1951 perdía efectividad frente al reto de los refugiados, por lo que el 31 de enero de 1967 se adoptó el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* que amplió el esquema de protección dándole vigencia hasta la actualidad.²⁴ El Protocolo de 1967 anula los límites geográficos y temporales contenidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951.

Si bien es cierto algunos autores señalan que podía calificarse la definición del término “Refugiado” de acuerdo al sistema ginebrino como trasnochada y arcaica al ser incapaz de solucionar los verdaderos problemas que planteaba en este tema la sociedad internacional de la época, con la salvedad de los pendientes acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 sobre todo en Europa, hoy su situación real se vería aún más agravada.²⁵

²³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

²⁴ Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 335.

²⁵ Martín Arribas, Juan José. *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Ed. Universidad de Burgos, España. 2000, p. 54.

De esta manera, el Protocolo de 1967 consideró conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención de 1951 independientemente de la fecha límite del 1º de enero de 1951 y el lugar geográfico. Por tanto, el Protocolo de 1967 en su artículo 1 señala:

Artículo 1. Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 al 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del Presente Protocolo y salvo en los que respeta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y...” y las palabras “...a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica, no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.²⁶

Así, queda demostrado que los desplazamientos de refugiados no eran meramente resultado temporal de las guerras mundiales y de sus efectos, aún más, el desarrollo de estos instrumentos jurídicos internacionales son la mejor prueba de que el problema de los refugiados no es un fenómeno transitorio y que la guerra y la política son los peores enemigos de los derechos humanos, en el ámbito de la comunidad internacional.

Asimismo, la Convención de 1951 además de garantizar la protección a refugiados, se establecen los derechos y obligaciones que los Estados contratantes deberán observar respecto a los refugiados. Dentro de estas prerrogativas se pueden encontrar el derecho a la residencia, libertad de movimiento, derecho a encontrar un trabajo remunerado, derecho a ejercer una profesión, derecho de propiedad, educación, entre otros, con el fin de mantener y fomentar el bien del individuo y su rápida integración a la comunidad en donde ha sido acogido.

Ahora bien, la definición de “Refugiado” que señala la Convención de 1951, establece que para ser refugiado se debe tener fundados temores de ser perseguida. De esta manera, señalaremos que se entiende por fundados temores y persecución.

²⁶ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

a) *Fundados temores*

La expresión “fundados temores de ser perseguida” es la parte esencial de la definición. Si bien, es importante señalar que dicha expresión contiene un elemento subjetivo, el temor, y un elemento objetivo, la fundamentación del temor

Al elemento del temor –estado de ánimo y condición subjetiva- se añade el calificativo de “fundado”. Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos.

Por un lado, el elemento subjetivo, el *temor*, implica que las autoridades competentes tienen que entrar a apreciar los temores que tenga el solicitante, la valoración de su personalidad y, en suma su nivel de credibilidad, porque cada persona es diferente a los demás, y diversas son sus motivaciones y reacciones, por tanto se genera un juicio de valor.

La evaluación del elemento subjetivo es inseparable de una apreciación de la personalidad del solicitante, ya que las reacciones psicológicas de los distintos individuos pueden no ser las mismas en condiciones idénticas. Debido a la importancia que la definición concede al elemento subjetivo, es indispensable proceder a una evaluación del grado de credibilidad cuando el caso no resulte suficientemente claro a la luz de los hechos de que tenga constancia. Será necesario tener en cuenta los antecedentes personales y familiares del solicitante, su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político, la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales; en otras palabras; cuanto pueda servir para indicar que el motivo predominante de su solicitud es el temor. El temor debe ser razonable. Sin embargo, el temor exagerado puede ser fundado si, a la luz de todas las circunstancias del caso, ese estado de ánimo puede considerarse justificado.²⁷

Por otro lado, un elemento objetivo, la *fundamentación del temor*, dado que no se acepta cualquier tipo de temor salvo que esté fundado; para lo cual sus declaraciones han de situarse en el contexto social del momento y la necesidad de aportar pruebas fehacientes ha de difuminarse a favor de

²⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado: en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1979, p. 11.

indicios suficientes, es decir, toda la información del país de origen, mediante el cual se determina si existe o no persecución que fundamente el temor de la persona, es lo que tendrá que analizar quien reciba la solicitud de refugio. Al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos.

Es importante señalar que dicho temor fundado debe vincularse necesariamente a alguno de los motivos que señala la Convención de 1951 en la definición del término “Refugiado”, con lo cual, cualquier otro motivo que origine la salida del lugar de origen, aun cuando sea de grave situación, como es el caso de las hambrunas y desastres naturales, queda fuera de la definición de refugiado y aquellos que la sufran no son elegibles a dicha situación.

De acuerdo al autor Iván Carmona menciona que el temor no puede ser fantasioso, debe corresponder a un fundamento razonable; las causas no son las propias de un delito común o de un deseo social de emigrar, se encuentran enunciadas con precisión; la imposibilidad de retorno puede ser objetiva (“no poder”) o subjetiva (“no querer”); para velarse de la protección, la persona que la solicita debe encontrarse fuera del país de origen.²⁸

b) Persecución

El Manual de Procedimientos del ACNUR señala que no existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución”. Sin embargo, del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución.²⁹

No cabe duda que el Derecho Internacional de los Refugiados primordialmente busca proteger los derechos humanos fundamentales de este grupo vulnerable, entre los más importantes, la vida, la libertad y la seguridad de la persona. De esta manera, la persecución implica toda amenaza contra la vida, seguridad y libertad de la persona.

²⁸ Carmona Toloza, Iván. *La política Mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos: modelos de cooperación humanitaria internacional*, Tesis de licenciatura, UNAM-ENEP Aragón, México, 2004, p. 19.

²⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p.13.

De esta manera, el que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, es decir, el ACNUR ha afirmado tajantemente que las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares a causa de las diferencias de carácter de cada persona y de las variaciones de las circunstancias de cada caso. Así, el Manual de Procedimientos del ACNUR señala que también existe un carácter subjetivo del temor a ser perseguido el cual requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares.³⁰

Por su parte, Juan Martín Arribas menciona tres factores que pueden ayudar a delimitar con cierto fundamento lo que constituye el núcleo duro de la definición de persecución: el subjetivo o conocer quienes pueden o no llevar a cabo una persecución, el objetivo para saber en base a qué actuaciones o medidas, y el circunstancial-temporal para averiguar tanto las circunstancias, que influyen en el caso concreto, cuanto si los hechos tienen o no que producirse realmente, y, en su caso, antes o después de que el solicitante tenga sus temores.³¹

Si bien es cierto, está generalmente admitido que las autoridades del país de origen son los sujetos más habituales que realizan o pueden realizar persecuciones, de esta manera, un Estado es incapaz de proteger a una persona en su territorio, ya sea porque es el mismo Estado el agente de la persecución o porque, siendo el persecutor un agente no estatal, las autoridades no tienen los medios o la voluntad para brindar protección.

1.4. Motivos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 para la determinación de la condición de refugiado

La Convención de 1951 señala los motivos para la determinación de la condición de refugiado, tales son; *raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social y opiniones políticas*, ahora bien, aunque sea suficiente cualquiera de estas motivaciones, la realidad de las cosas nos ha mostrado que generalmente se suelen acumular dos o más en cada caso concreto. Si bien, no cabe duda

³⁰ *Ibíd.*, pp. 13-14.

³¹ Martín Arribas, Juan José. *op.cit.*, p. 59.

que todas ellas son formas de vulneración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sobre el que se basan las pruebas o los indicios suficientes para determinar que los temores de ser perseguida que tienen las personas en cuestión son bien fundados. Y, en resumidas cuentas, de que las autoridades competentes del país de acogida entiendan que los hechos del solicitante encajan en algunos de estos motivos va a depender el reconocimiento del estatuto de refugiado.³²

De esta forma, de acuerdo al término de “Refugiado” podemos identificar los siguientes motivos para el reconocimiento del estatuto de refugiado:

- a) Raza
- b) Religión
- c) Nacionalidad
- d) Pertenencia a un determinado grupo social
- e) Opiniones políticas

Y se debe cumplir con dos condiciones adicionales:

- f) Se encuentre fuera del país de su nacionalidad
- g) Y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país
- h) O quien si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera del país en el cual tenía su residencia habitual a consecuencia de tales acontecimientos, no puede o no quiere por dicho temor, regresar a él

- a) *Raza*

El Manual de Procedimientos del ACNUR señala que en el presente contexto, el concepto de raza debe entenderse en su sentido más amplio que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia. La discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más palmarias de los derechos humanos. Por consiguiente, la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución. La discriminación por motivos raciales equivaldrá muchas veces a una persecución en el sentido de la Convención de 1951. Así ocurrirá

³² *Ibíd.* p. 60.

siempre que, a causa de la discriminación racial, se vulnere la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los derechos humanos más elementales e inalienables, o cuando no hacer caso de barreras raciales lleva aparejadas graves consecuencias. El concepto raza debe entenderse en su sentido más amplio que abarca todos grupos étnicos habitualmente denominados “razas”.³³

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁴ define “discriminación racial” en su artículo 1, párrafo 1, como:

*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 constituye racismo.*³⁵

Si bien es cierto, la discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más palmarias de los derechos humanos. Por tanto, la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución.

b) Religión

El Manual de Procedimientos del ACNUR establece que en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos proclaman el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que incluye la libertad de cambiar de religión y la libertad de manifestar su religión, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. 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 debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.³⁶

³³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., 17-18 pp.

³⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de su Resolución 2106 A (XX) del 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969.

³⁵ Hernández Vela, Edmundo. *Diccionario de Política internacional*, 3º edición, Porrúa, México, 1988, p. 221.

³⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 18.

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra en su artículo 18:

*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, mediante la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*³⁷

Por tanto, ello implica que la persecución por motivos de religión suele provenir de la intolerancia a ciertos grupos religiosos o como consecuencia del incumplimiento de los códigos de conducta establecidos por una sociedad.

c) Nacionalidad

El Manual de Procedimientos del ACNUR señala que en este contexto, el término “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”. La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar temores de persecución. La coexistencia dentro de las fronteras de un Estado de dos o más grupos nacionales (étnico, lingüísticos) puede crear situaciones de conflicto y también situaciones de persecución o peligro de persecución. Quizá no sea siempre fácil distinguir entre persecución de motivos de nacionalidad y persecución por motivos de opinión política cuando una pugna entre grupos nacionales se combine con movimientos políticos, especialmente cuando un movimiento político se identifique con una “nacionalidad” determinada. Si bien en la mayoría de los casos las personas que temen ser perseguidas por motivos de nacionalidad pertenecen a una minoría nacional, se han dado en los distintos continentes muchos casos en los que una persona que pertenece a un grupo mayoritario teme ser perseguida por una minoría dominante.³⁸

d) Pertenencia a un grupo social determinado

De acuerdo al Manual de Procedimientos del ACNUR, un “determinado grupo social” suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo puede muchas veces coincidir con sus temores de

³⁷ Martín Arribas, Juan José. op.cit., p. 62.

³⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 19.

serlo también por otros, como son los de raza, religión o su nacionalidad. La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser muchas veces el motivo esencial de la persecución por que no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o por que se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, la existencia misma del grupo social como tal son un obstáculo a la política gubernamental.³⁹

Pertenecer a determinado grupo se entiende como el ser parte de un grupo que tiene un mismo origen y el mismo modo de vida o el mismo status social. La mera existencia de un grupo social no implica una persecución; se debe demostrar que el grupo presenta una sostenida persecución por parte de agentes del gobierno o de grupos al margen de la ley. Adicionalmente, es necesario el exponer ante el país receptor, cómo se le vulneran a sus integrantes sus derechos fundamentales plasmados en estatutos internacionales.

e) Opiniones políticas

Las opiniones políticas son todas aquellas referentes a cualquier materia en la que el Estado, el gobierno o la política estén involucrados. El caso de las personas que temen persecución por sus opiniones políticas normalmente tiene que ver con su gobierno como agente persecutor, derivado de la defensa de dichas opiniones por parte del refugiado, sin embargo debemos notar que no siempre el refugiado posee dichas opiniones, es posible que un gobierno atribuya dicha opinión a la persona y por consiguiente la persiga. Es posible, igualmente, que el agente persecutor por opinión política no sea el gobierno del país del refugiado, sino algún grupo tolerado o que no está sujeto al control por parte del Estado. Dicho grupo puede percibir una opinión contraria a sus intereses particulares y por ello perseguir a la persona, en estos casos es también posible reconocer la condición de refugiado por este motivo.⁴⁰

El hecho de sostener opiniones políticas diferentes de las de los poderes públicos no justifica en sí mismo la reclamación de la condición de refugiado y el solicitante debe mostrar que abriga temores de ser perseguido por sostener tales opiniones. Esto presupone que el solicitante mantenga opiniones no

³⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit. p. 19.

⁴⁰Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 345.

toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticias de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante.⁴¹

Juan Martín Arribas plantea que obviamente tiene mayores facilidades una personalidad pública muy conocida que un ciudadano corriente, quien ha criticado la política gubernamental en público que quien lo ha hecho en círculos muy reducidos y la personalidad del solicitante junto con la motivación de sus declaraciones puede ayudar a inclinar la balanza de un lado a otro.⁴² Sin embargo, ello no significa que un ciudadano corriente deje de tener dicho derecho.

f) Se encuentre fuera del país de su nacionalidad

Un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante que tiene una nacionalidad se encuentra fuera del país de su nacionalidad. No hay excepciones a esta regla. La protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen.⁴³

Esto significa que es muy relevante que el solicitante se encuentre fuera del país de su nacionalidad para que pueda reconocérsele el estatuto de refugiado, puesto que de otro modo no podría acceder a la protección internacional que, como regla general, no es operativa en el territorio del Estado de origen. En este contexto el término nacionalidad tiene un alcance mucho más reducido equiparándose al vínculo jurídico que une a una persona determinada con un Estado.

g) Y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país

El hecho de que “no pueda” acogerse a esa protección implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de nacionalidad preste su protección o hagan ésta ineficaz. También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución. Por otro lado, la

⁴¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 21.

⁴² Martín Arribas, Juan José. op.cit., p 64.

⁴³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 21.

expresión “*no quiera*” se refiere a los refugiados que se niegan a aceptar la protección de las autoridades del país de su nacionalidad. Esta expresión está condicionada por la reserva “a causa de dichos temores”. Si una persona quiere acogerse a la protección de su país de origen, ese deseo será normalmente incompatible con la afirmación de que se encuentra fuera de ese país “debido a fundados temores de ser perseguida”. En los casos en que se puede recurrir a la protección del país de nacionalidad y no hay motivos basados en fundados temores para rehusarla, la persona de que se trate no tiene necesidad de protección internacional y no es un refugiado.⁴⁴

h) O quien si no tiene nacionalidad y se encuentra fuera del país en el cual tenía su residencia habitual a consecuencia de tales acontecimientos, no puede o no quiere por dicho temor, regresar a él

Cuando una persona carece de nacionalidad, denominada apátrida, puede solicitar ante el Estado de acogida que se le reconozca la cualidad de refugiado. Y es que, a pesar de que el orden jurídico-internacional reconoce el derecho de toda persona a tener una nacionalidad, prohibiendo que se prive arbitrariamente de ella o del derecho a cambiar, la propia realidad de las cosas muestra que desafortunadamente en nuestros días hay apátridas. Su solicitud de refugiado la presenta porque no tiene protección del país donde normalmente residía, y del que ha salido; por lo que, puede afirmarse que aquí el criterio de la residencia sustituye de alguna manera al de nacionalidad, y la protección por temores frente al Estado de la residencia a la protección por temores frente al Estado de nacionalidad.

1.4.1. Cláusula de cesación de la condición de refugiado

Cuando las condiciones por las cuales se otorga el estatuto de refugiado se modifican debido a cambios en las políticas del país de huída o del refugio, o por otras cuestiones que inciden directamente en el replanteamiento de la situación del individuo es cuando operan las cláusulas que desconocen el estatuto de refugiado al individuo.

En el artículo 1, sección C de la Convención de 1951 se enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad, es decir, pierde su condición de refugiado. Por lo tanto, estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada.

⁴⁴ *Ibíd.*, p.24.

Artículo 1, Sección C de la Convención de 1951

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) Sí, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, 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.⁴⁵

Como podemos apreciar en las cláusulas de cesación, las cuatro primeras son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado suscitado por él mismo, a saber, cuando el refugiado:

- 1) Se acoge de nuevo, voluntariamente, a la protección nacional
- 2) Recobra voluntariamente su nacionalidad
- 3) Adquiere una nueva nacionalidad
- 4) Se establece de nuevo, voluntariamente, en el país en el que tenía temor de ser perseguido.

Las dos últimas cláusulas de cesación, enunciadas en los párrafos 5) y 6) se basan en la idea de que la protección internacional ya no está justificada a consecuencia de los cambios ocurridos en el país en que se temía ser perseguido o porque han desaparecido los motivos que tenía una persona para convertirse en refugiado.⁴⁶

⁴⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁴⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., pp. 27-28.

Por su parte, Vicente Roqueñí divide en dos grupos las cláusulas de cesación, tales son:

1. Las motivadas por el refugiado
2. Las que derivan como consecuencia de los cambios exógenos, ya sea, de las circunstancias que motivaron el refugio o del país de origen.⁴⁷

1.4.2. Cláusula de exclusión de la condición de refugiado

Las secciones D, E y F del artículo 1 de la Convención de 1951 contienen las disposiciones en virtud de las cuales quedan excluidas de la condición de refugiado personas que por lo demás reúnen las características de los refugiados según se definen en la sección A del mismo artículo.

Estas personas están comprendidas en uno de los tres grupos siguientes:

Artículo 1 Sección D, E y F de la Convención de 1951

1. Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas (sección D del artículo 1)

Sección D del artículo 1 de la Convención de 1951

Esta convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se hayan solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención

2. Personas a las que no se consideran necesitadas de protección internacional (sección E del artículo 1)

Sección E del artículo 1 de la Convención de 1951

Esta Convención no será 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 país.

3. Categorías de personas a las que no se considera merecedoras de la protección internacional

Sección F del artículo 1 de la Convención de 1951

Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existen motivos fundados para considerar:

⁴⁷ Roqueñí López, Vicente. op.cit., p. 345.

- a) 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;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiado;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

1.5. Definiciones ampliadas de “Refugiado”

Ante los nuevos acontecimientos generados a finales de la década de los 60s en África se desarrollaron diversos conflictos armados derivados del fin de la época colonialista, dichos conflictos generaron flujos masivos de personas que huían de sus países de origen para proteger sus vidas, no existía en el continente instrumento internacional alguno que tratara el tema de los desplazamientos forzados; sin embargo, las crisis impulsaron a los Estados de la región a adoptar el 10 de septiembre de 1969 en Addis Abeba, la *Convención de la Organización de la Unión Africana (OUA) por lo que se Regularan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África*, la cuál entró en vigor en 1974.

Por otra parte, en América Latina tras el estallido de trastornos civiles en Centroamérica en la década de los 80s se produjo éxodos masivos de cerca de un millón de personas que plantearon graves problemas económicos y sociales para los países a los que acudían esas corrientes masivas. En 1984 esos países de acogida aprobaron la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en que se sentaron las bases jurídicas para el tratamiento de los refugiados centroamericanos. La *Declaración de Cartagena* fue resultado de los trabajos del Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1984 como consecuencia de la fuerte crisis en la década de los 80s.

La Declaración de Cartagena se basa en la Convención de la ONU sobre los refugiados de 1951. Al igual que la Convención sobre Refugiados adoptada en 1969 por la Organización de la Unión Africana, amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 para incluir a las personas que han huido de su país. La Declaración de Cartagena no obliga a los Estados. Sin embargo, varios Estados latinoamericanos la aplican en la práctica y, en algunos casos, ha sido incorporada en su legislación nacional.

CUADRO 7

Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de 1967	Convención de la Organización de la Unión Africana de 1969	Declaración de Cartagena de 1984
[toda persona], que [...], debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.	[toda persona] que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, este obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad [...]	[...] 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 los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Fuente: Elaborada por el autor

Como podemos observar en el cuadro 7 la ampliación del término “Refugiado” tanto en la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 incorporan elementos del dominio del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual considero que permite establecer un criterio más amplio y sobre todo de mayor flexibilidad para que los Estados puedan conceder el estatuto de refugiado.

Por otro lado, la figura de refugiado en Europa tiene como referencia la firma del Acta Única Europa de 1986 que delineó los inicios de una Europa sin fronteras interiores así como la consolidación de una frontera europea; ya desde al Acuerdo de Schengen de 1985, los países miembros de la Unión Europea establecían los consensos y áreas de oportunidad respecto de las temas fronterizos.

La frontera única europea presentó un nuevo reto respecto de los solicitantes de asilo en virtud de los movimientos de éstos al interior de Europa y su situación jurídica respecto de las obligaciones de cada Estado europeo. Una década después se suscribió el Convenio de Dublín Relativo a la Determinación del Estado Responsable del Examen de Solicitudes de Asilo Presentadas en los Estados

Miembros de las Comunidades Europeas, en el cual se asentaron las bases para una política de asilo europea.

El Convenio de Dublín no hace referencias a la definición de “refugiado”, sin embargo afirma que las solicitudes de asilo serán respecto de los extranjeros que soliciten la condición de refugiado bajo los términos de la Convención de 1951.

En 1997 se elaboró el Tratado de Ámsterdam, el cual entró en vigor en 1999 y tiene como uno de sus principales objetivos el eliminar los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad. De esta forma, en materia de asilo destaca el artículo 63:

Artículo 63 del Tratado de Ámsterdam

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

- 7. medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos:*
 - a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un tercer país,*
 - b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,*
 - c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países.*
 - d) Normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;*

- 8. medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:*
 - a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional,*
 - b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida.⁴⁸*

Como podemos observar la Unión Europea tiene como base el concepto de “Refugiado” de la Convención de 1951 de manera íntegra y únicamente plantea los elementos para la armonización procedimental, las cuales tendrán que estar en efecto a los 5 años de la entrada en vigor, es decir en el año 2004.

⁴⁸ Tratado de Ámsterdam.

Asimismo, se ha creado el Fondo Europeo para los Refugiados en 1999 con el fin de apoyar los esfuerzos hechos por los Estados miembros en la acogida de los refugiados y los desplazados. El Fondo existe para ayudar a los refugiados a establecerse y para compartir los costes entre todos los Estados miembros, de modo que no sea solamente el país de acogida el que tenga que correr con los gastos.

El 10 de octubre de 2006 entró en vigor en la Unión Europea la *Directiva sobre Definición de Refugiado* que tiene como finalidad cumplir con el Tratado de Ámsterdam, es decir, consolidar las medidas comunes para la armonización en materia de asilo. Asimismo, retoma el concepto de refugiado de la Convención de 1951, establece normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección. También la Directiva sobre Definición establece un estatuto uniforme que denomina “protección subsidiaria”, para algunos grupos de personas que no entran bajo la definición de refugiado de la Convención de 1951 pero que se enfrentarían a “graves daños” en caso de ser devueltos a sus países de origen, tales como muerte, tortura o situaciones en las que sus vidas estén amenazadas como en los casos de la violencia indiscriminada provocada por conflictos armados.

Artículo 2 de la Directiva de Definición

Definiciones

- c) “Refugiado”: *un nacional de un tercer país o una persona apátrida que cumpla los requisitos de la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra y establecidos en los Capítulos II y III de la presente Directiva*

Capítulo II

Requisitos para acogerse a la protección internacional

Sección I Concesión de la protección Internacional

Artículo 5 Elementos de la protección internacional

- 1. El estatuto de refugiado se concederá a todo nacional de un país tercero que, por un temor fundado a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social particular, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, debido a tal temor, no quiera acogerse a la protección de ese país, así como a todo apátrida que, estando fuera del país de su anterior residencia habitual, no pueda o, debido a tal temor, no quiera volver a él.*
- 2. Sin perjuicio de las obligaciones constitucionales, se concederá el estatuto de protección subsidiaria a todo nacional de un país tercero o apátrida que no reúna los requisitos para ser refugiado establecidos en el Capítulo III de la presente Directiva, o cuando la solicitud de protección internacional se base explícitamente en motivos no incluidos en la Convención de Ginebra y que, por un temor fundado a sufrir un perjuicio grave e injustificado previsto en el artículo 15, se haya visto obligado a huir o a permanecer fuera de su país de origen y no pueda o, debido a tal temor, no quiera acogerse a la protección de ese país.*

3. *El temor del solicitante a ser perseguido o sufrir cualquier otro perjuicio grave e injustificado en el país de origen se evaluará a la Sección 2.*⁴⁹

En Asia no se ha desarrollado instrumento regional alguno que permita dar una visión propia de esta parte del mundo al tema. Si bien, en 1996 se inició un importante proceso llamado *Proceso Asia-Pacífico para los Refugiados y Personas desplazadas* el cual puede servir como un mecanismo de diálogo e intercambio de información entre los gobiernos de la región sobre el tema.

No cabe duda que la ampliación del término “Refugiado” en las diferentes regiones del mundo reflejan las necesidades que enfrenta cada continente, sin embargo, considero que quienes los aplican deben de tener un criterio amplio y actuar con carácter humanitario.

1.6. Distribución de los refugiados en el mundo

No cabe duda que los datos del ACNUR desglosan y analizan las cifras de este drama, si bien, a principios de 2005, el número de personas bajo el amparo del ACNUR ascendió a 19.2 millones, un aumento del 13% respecto de los 17 millones del año anterior, esta cifra comprende a los diversos grupos asistidos por el ACNUR, que incluyen a refugiados, civiles que han regresado a sus hogares pero que aún requieren de ayuda, desplazados internos, solicitantes de asilo y personas apátridas.⁵⁰

En el cuadro 8 y 9 podemos observar, de acuerdo a las cifras del 2005 sobre personas bajo el amparo del ACNUR por regiones, que la región con mayor número de personas bajo su protección es Asia con 6,899,600, enseguida se encuentran África con 4,861,400, Europa con 4,429,900, Norteamérica con 853,300, Latinoamérica y el Caribe con 2,070,800 y Oceanía con 82,400. De esta forma, ACNUR asistió alrededor del mundo a 19,197,400 personas a principios de 2005.

⁴⁹ *Directiva sobre Definición de Refugiado* de la Unión Europea de 2006.

⁵⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en cifras, 2005* en www.acnur.org/index.php?id_pag=3180 - 60k

CUADRO 8

Número de personas bajo el amparo del ACNUR por regiones 2004-2005		
Región	Total al 1º de enero de 2004	Total al 1º de enero de 2005
Asia	6,112,500	6,899,600
África	4,285,100	4,861,400
Europa	4,242,800	4,429,900
Norteamérica	978,100	853,300
Latinoamérica y Caribe	1,316,400	2,070,800
Oceanía	74,400	82,400
TOTAL	17,009,300	19,197,400

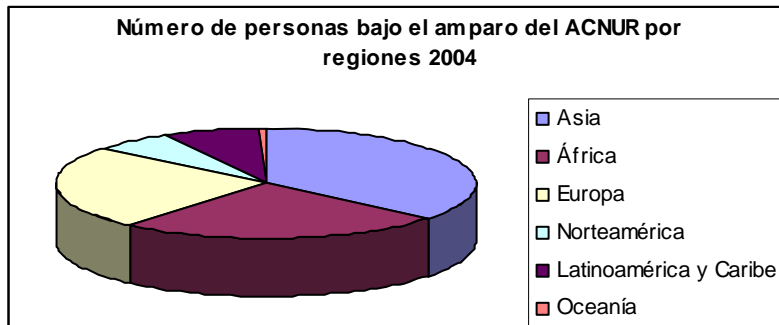
Fuente: ACNUR.

CUADRO 9



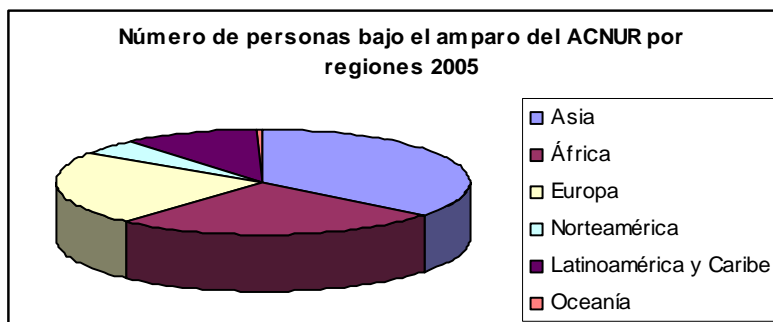
Fuente: ACNUR *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

CUADRO 10



Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

CUADRO 11



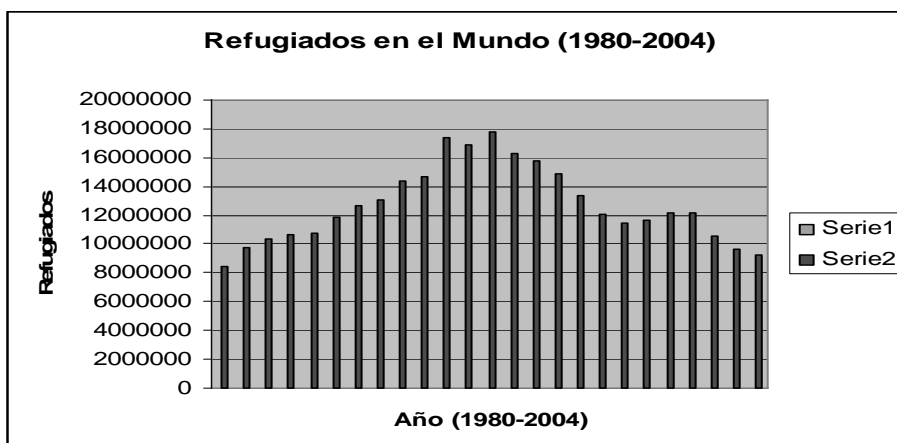
Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

En el cuadro 12 podemos observar la evolución que se generó del total de número de refugiados y demás población bajo el amparo del ACNUR a partir de 1980 hasta 2004. Podemos apreciar que a principios de la década de los noventa se originó un mayor crecimiento de personas refugiadas, lo cual responde a los diferentes acontecimientos ocurridos en esos años.

CUADRO 12

Número de refugiados y personas bajo el amparo del ACNUR en el mundo (1980-2004) (Todas las cifras a 31 de diciembre de cada año)		
Año	Refugiados	Población total bajo el amparo de ACNUR
1980	8,446,000	
1981	9,706,000	
1982	10,310,000	
1983	10,610,000	
1984	10,717,000	
1985	11,815,000	
1986	12,620,000	
1987	13,114,000	
1988	14,331,000	
1989	14,716,000	
1990	17,378,000	
1991	16,837,000	
1992	17,818,000	
1993	16,306,000	
1994	15,754,000	
1995	14,896,000	
1996	13,357,000	
1997	12,015,000	19,795,000
1998	11,481,000	19,895,000
1999	11,687,000	20,628,000
2000	12,130,000	21,871,000
2001	12,117,000	19,922,000
2002	10,594,000	20,779,000
2003	9,680,000	17,009,000
2004	9,237,000	19,197,000
* Cifras revisadas al final de cada año		
Fuente: ACNUR. <i>Ayudando a los refugiados 2005</i> en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf		

CUADRO 13



Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

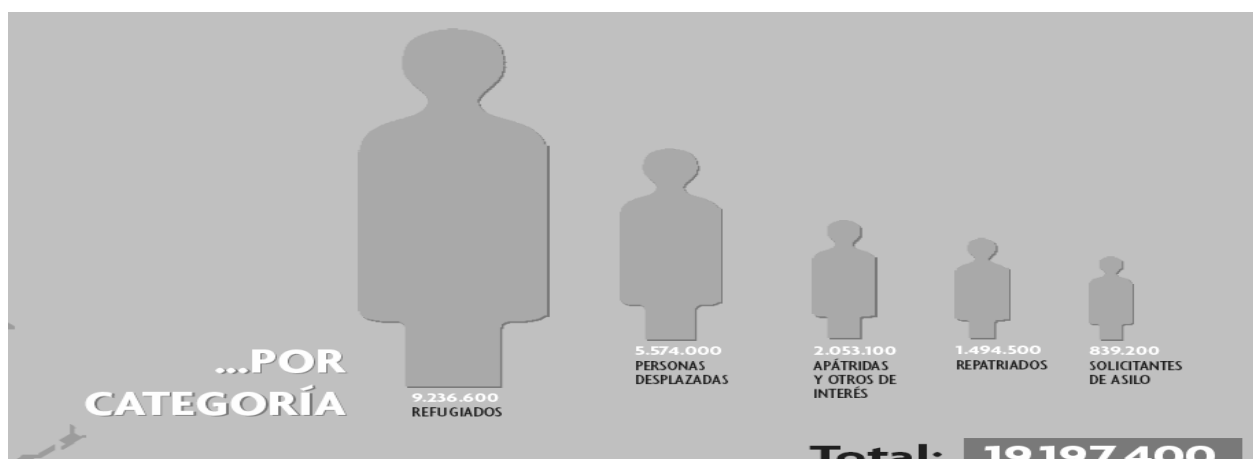
Anteriormente hemos mencionado que el ACNUR proporciona ayuda a diferentes categorías de personas, así el cuadro 14 y 15 desglosan el total de personas bajo el amparo del ACNUR por categoría. De esta forma, podemos observar que la región con mayor número de personas refugiadas asistidas por el ACNUR es Asia con 3,471,300, enseguida se encuentran África con 3,022,600, Europa con 2,067,900, Norteamérica con 562,300, Latinoamérica y el Caribe con 36,200 y Oceanía con 76,300.

CUADRO 14

Personas bajo el amparo del ACNUR por categoría 2005						
Región	Refugiados	Solicitudes de asilo	Retornados	Desplazados internos	Apátridas y otros	Total
Asia	3 471 300	56 200	1 145 900	1 389 000	837 200	6 899 600
África	3 022 600	208 100	329 700	1 233 900	67 100	4 861 400
Europa	2 067 900	269 800	18 800	951 100	1 122 300	4 429 900
Norteamérica	562 300	291 000	/	/	/	853 300
Latinoamérica y el Caribe	36 200	8 100	100	2 000 000	26 400	2 070 800
Oceanía	76 300	6 000	/	/	100	82 400
TOTAL*	9 236 600	839 200	1 494 500	5 574 000	2 053 100	19 197 400

*Total al 1° de enero de 2005

Fuente: ACNUR. *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>



CUADRO 15

Populations of concern (beginning of 2006)									
Subregion	Refugees	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers	Returnees (refugees)	IDPs protected / assisted by UNHCR	Returnees (IDPs)	Stateless persons	Various ¹	Total population of concern
Central Africa and the Great Lakes	1,193,653	758,585	35,003	119,019	11,500	-	-	-	1,359,175
East and Horn of Africa	771,967	647,554	24,611	30,649	1,241,946	-	-	36,141	2,105,314
West Africa	377,167	292,070	27,316	77,908	278,861	266,744	-	3,034	1,031,030
Southern Africa	228,637	98,922	151,966	53,824	-	-	-	-	434,427
North Africa ²	107,205	94,400	2,467	1	-	-	4	29,500	139,177
The Middle East	492,182	155,319	35,149	56,183	1,200,000	196,000	580,105	21,019	2,580,638
South-West Asia ³	2,059,028	2,059,028	3,580	752,159	142,505	17,044	-	-	2,974,316
Central Asia	66,794	18,288	1,174	40	-	-	150,576	-	218,584
South Asia	286,923	138,703	1,754	2,700	324,699	27,185	650,000	10,928	1,304,189
East Asia and the Pacific	538,676	164,011	47,637	406	-	-	252,076	62,730	901,525
Eastern Europe	229,729	18,272	2,307	205	983,338	2,075	156,334	243,226	1,617,214
South-Eastern Europe	163,089	155,858	1,014	12,362	433,942	10,382	2,220	85,123	708,132
Central Europe and the Baltic States	25,189	5,053	25,207	21	-	-	564,315	1,400	616,132
Western Europe	1,557,495	149	212,269	-	-	-	26,150	3,000	1,798,914
North America and the Caribbean	527,217	559	190,327	1	-	-	-	-	717,545
Latin America	37,043	16,832	10,811	52	2,000,000	-	106	464,265	2,512,277
Total	8,661,994	4,623,603	772,592	1,105,530	6,616,791	519,430	2,381,886	960,366	21,018,589

¹ Persons of concern to UNHCR not included in the other columns, including forced migrants (Russian Federation), local residents-at-risk (Serbia and Montenegro, Kosovo), Saharawis (Mauritania), Afghan asylum-seekers (Russian Federation), rejected Eritreans following cessation (Sudan), Muslims from the Philippines (Malaysia), Colombians (Venezuela and Ecuador).

² According to the Government of Algeria, there are an estimated 165,000 Saharawi refugees in Tindouf camps.

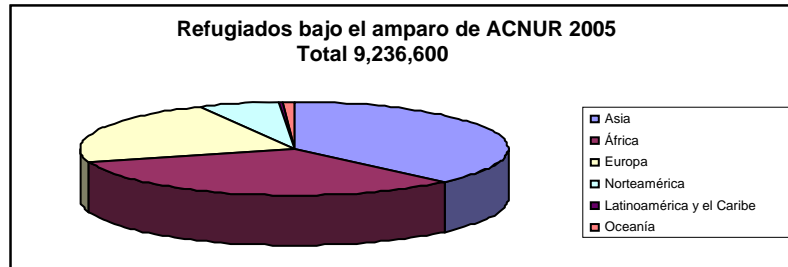
³ UNHCR figures for Pakistan only include Afghans living in camps who are assisted by UNHCR. According to a 2005 government census of Afghans in Pakistan and subsequent voluntary repatriation during the year, there are an additional 1.5 million Afghans living outside camps, some of whom may be refugees. Those Afghans living outside camps receive no UNHCR assistance except access to UNHCR-facilitated voluntary repatriation.

Data are provisional and subject to change. Data are generally provided by governments, based on their definitions and methods of data collection. In the absence of government figures, UNHCR has estimated the refugee population in most industrialized countries, based on recent refugee arrivals and recognition of asylum-seekers. For Canada, the United States, Australia and New Zealand estimates are based on arrivals or recognition rates during the past five years, whereas for most European countries a ten-year period has been applied. These periods reflect the different naturalization rates for refugees in these regions. A dash (-) indicates that the value is zero, not available or not applicable.

Source: UNHCR and governments. Compiled by UNHCR, FICSS.

Fuente: UNHCR Global Appeal 2007 en <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4565a6ff2.pdf>

CUADRO 16



Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

De esta forma, a principios de 2005 hay un total de 19,197,400 y en el 2006 21,018,589 personas bajo el amparo del ACNUR y la categoría con mayor asistencia fue la de refugiados con un total de 9,236,600 en 2005 y 8,661,994 en 2006. En la actualidad los refugiados constituyen el 48% de la población bajo protección del ACNUR. Sin embargo, hay que recordar que las cifras pueden variar según el año y las circunstancias prevalecientes.

En el cuadro 17 se observa que el origen de las principales poblaciones de refugiados a principios de 2005 se ubica en Afganistán quienes se dirigieron principalmente a Pakistán e Irán, Alemania, Países Bajos y Reino Unido. Quienes sufrieron la persecución en Burundi y la República Democrática del Congo han encontrado cobijo principalmente en la vecina Tanzania.

CUADRO 17

Origen de las principales poblaciones de refugiados en 2005*		
País de origen 1	Principales países de asilo	TOTAL
Afganistán 2	Pakistán/ Irán/ Alemania/ Países Bajos/ Reino Unido	2,084,900
Sudán	Chad/ Uganda/ Etiopía/ Kenya/ RD. Congo/ Rep. Centrafricana	730,600
Burundi	Tanzanía/ R.D. Congo/ Rwanda/ Sudáfrica/ Canadá	485,800
Rep. Democrática del Congo	Tanzanía/ Zambia/ Congo/ Burundi/ Rwanda	462,200
Somalia	Kenya/ Yemen/ Reino Unido/ EE.UU./ Djibouti	389,300
Palestinos 3	Arabia Saudita/ Egipto/ Iraq/ Libia/ Argelia	350,600
Vietnam	China/ Alemania/ EE.UU./ Francia/ Suiza	349,800
Liberia	Guinea/ Costa de Marfil/ Sierra Leona/ Ghana/ EE.UU.	335,500
Iraq	Irán/ Alemania/ Países Bajos/ Reino Unido/ Suecia	311,800
Azerbaiyán	Armenia/ Alemania/ EE.UU./ Países Bajos	250,500
<p>1. El cuadro incluye los cálculos del ACNUR en cuanto a la nacionalidad de los refugiados que se encuentran en los países industrializados sobre la base de las últimas llegadas de personas reasentadas y del número de solicitudes de asilo que han sido reconocidos como refugiados.</p> <p>2. Cálculo estimado del ACNUR. A pesar de grandes retornos de 2004, la cifra relativa a Irán ha sido corregida al alza tras la puesta en marcha de un ejercicio de registro general. La cifra relativa a Pakistán sólo incluye a los afganos residentes en los campos de refugiados y excluye a cerca de 1,9 millones de afganos que viven en otros lugares del país, algunos de los cuales pueden ser refugiados, que fueron censado por vez primera a principios de 2005.</p> <p>3. Esta cifra excluye a unos 4 millones de palestinos que se encuentran bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.</p> <p>*Datos correspondientes al 1º de enero de 2005</p>		

Fuente: ACNUR, *Ayudando a los refugiados 2005* en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3865.pdf>

1.7. Análisis de la Convención de 1951 y el ACNUR

Sin lugar a duda la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 constituyen hasta hoy día el eje central sobre el que descansa el Derecho Internacional de los Refugiados. Pues, como hemos mencionado anteriormente, ambos instrumentos jurídicos internacionales son resultado de una larga historia que les ha dado lugar, por tanto, son muchos los méritos que cabe atribuirles.

Si bien, la Convención de 1951 fue el primer instrumento jurídico internacional en establecer una definición de “Refugiado” aceptada universalmente. Por tanto, considero que la Convención de 1951 mantiene un lugar importante en la creación del Derecho Internacional de los Refugiados al lograr la codificación a escala internacional de unos criterios mínimos de regulación sobre la materia y un avance en el desarrollo de normas fundamentales que protegen a la persona humana.

Asimismo, considero que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son instrumentos jurídicos en los cuales cualquier Estado de la comunidad internacional puede ser parte, lo cual ha significado la adquisición de responsabilidades estatales frente a la situación de los refugiados en el mundo y por tanto un esfuerzo en la búsqueda de soluciones duraderas.

El autor Raúl Trujillo plantea que es fruto de la aceptación expresa prácticamente general por parte de la comunidad internacional. Asimismo, en este mínimo de estándar de protección se concreta el componente de dignidad innegociable en el trato a estas personas de validez en cualquier parte del planeta.⁵¹

Algunas de las críticas que se hacen a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 es que responden a un contexto histórico determinado, es decir, como resultado de la Segunda Guerra Mundial. Ante ello la realidad mundial ha experimentado una importante transformación en las últimas décadas. Esto significa que la definición de “Refugiado” es fruto de una realidad imperante en su momento. No obstante, actualmente han surgido nuevos factores que podrían ser considerados como motivos para la determinación del estatuto de refugiado e incorporarse a la Convención de 1951. Es así que hoy día se ha planteado que a la luz del actual contexto internacional se identifican nuevos elementos que tienden a crear desplazamientos de personas que podrían considerarse como refugiados.

No cabe duda que el ACNUR se creó hace más de medio siglo para actuar en beneficio de un grupo específico de personas desarraigadas, los refugiados, que si bien se les define legalmente como personas obligadas a huir a través de una frontera debido a un temor fundado al ser perseguido por raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado. Sin embargo, hoy día se plantean nuevos grupos de desplazados que podrían ser considerados como refugiados, entre ellos, podemos encontrar los *desplazados internos* y los *emigrantes medioambientales*.

Los desplazados internos constituyen un alto porcentaje de las personas necesitadas de protección, sin embargo, al no cruzar su frontera, se les niega el estatuto jurídico de protección internacional de refugiado. De esta manera, los desplazados internos habidos como consecuencias de conflictos internos y que permanecen en el interior del país, no tienen la consideración de refugiado al no traspasar las fronteras de su país de nacionalidad.

⁵¹ Trujillo Herrera, Raúl. *Derecho Internacional de los Refugiados: medio siglo de la Convención de Ginebra*, en *Jurídica Jalisciense*, Año 10 N° 1 enero-junio, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 257.

Los emigrantes por cuestiones medioambientales se han pasado por alto durante mucho tiempo. Esto significa que una de las razones que obliga a huir a los civiles es la degradación medioambiental y la lucha por los recursos naturales.

Si bien, ante una realidad internacional en constante transformación, hay quienes sostienen que los tiempos han cambiado y que los millones de emigrantes medioambientales, desplazados internos y otros colectivos deberían ser clasificados también como refugiados y recibir de la comunidad internacional el tipo de ayuda legal y material que de otro modo les sería negada.

Por su parte, Andrew Simas, director del programa de la New Economics Foundation de Londres, opina que el término “persecución” debería aplicarse no sólo a las personas que sufren acoso político o de otro tipo según las definiciones oficiales, sino también a aquellas obligadas a vivir en una creciente pobreza en tierras que sin aviso previo pueden inundarse o quedarse reducidas a polvo. Sin embargo, ante este colectivo de emigrantes medioambientales surge el argumento de que siguen disfrutando de la protección nacional sea cual sea el estado en el que se encuentren, mientras que los refugiados que contempla la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 establece que no pueden acudir a sus propios gobiernos en busca de protección porque los Estados son la fuente de su persecución y necesitan, por tanto, la ayuda internacional.

Como podemos observar tanto los desplazados internos como los emigrantes por cuestiones medioambientales, no encuadran jurídicamente con lo estipulado en la definición de refugiado de la Convención de 1951, sin embargo, se encuentran en necesidad urgente de ayuda, tal es el caso de que su vida corre peligro. Sin embargo, por un lado, el desplazado interno no cruza la frontera nacional, y por el otro, el emigrante medioambiental, a pesar de la condición en la que se encuentre, aún sigue disfrutando de la protección de su gobierno.

A mi juicio un refugiado debe ser aquella persona que cumpla con lo establecido en la Convención de 1951. Esto no significa que se deje a su suerte a otras categorías de personas que también necesitan protección, sino que cada grupo vulnerable debe tener un tratamiento específico, en este caso la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 se encargan de un grupo determinado, los refugiados.

Sin embargo, los desplazados internos y medioambientales también necesitan de protección por las condiciones en las que se encuentran respetando su dignidad humana y por el simple hecho de ser personas humanas. Esto lo podemos argumentar con la fundamentación ética de los derechos humanos o *moral rights*, en la que se plantea que el fundamento de estos derechos axiológicos valorativos, en torno a exigencias que se consideran indispensables para asegurar al hombre tener una vida digna. Son en definitiva, exigencias derivadas de la idea de la dignidad humana que merecen ser respetadas y garantizadas por el poder político y el derecho.⁵²

Ahora bien, la Convención de 1951 y su Protocolo están diseñados para un grupo en específico que cruzan la frontera del país de origen y no tienen protección de su gobierno, estos son los refugiados, y no para otro tipo de grupos vulnerables que si bien también deben ser protegidos necesariamente. Si bien, el ACNUR brinda ayuda a los desplazados internos y medioambientales pero no se consideran refugiados, más bien es una medida de apoyo para prevenir futuros desplazamientos hacia otros países.

Por tanto, creo que debe considerarse a un refugiado de acuerdo a los motivos señalados por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, en el cual los Estados mantengan un criterio de interpretación con carácter humanitario, más aún aplicando los instrumentos regionales que son de vital importancia en cuanto el contenido de una definición ampliada. Si en verdad la vida de una persona corre peligro, en el cual no existe instancia que lo proteja, su gobierno no le brinda la protección necesaria en defensa de sus derechos humanos, cruza la frontera y cumple con los requisitos señalados por el sistema de protección internacional de los refugiados puede ser justificable considerarse a tal persona como refugiado

Si bien, uno de los problemas que encuentro en el contenido de la Convención de 1951 y 1967, asimismo, en el Manual de Procedimientos del ACNUR, es la ambigüedad con la que se debe de entender los términos, raza, nacionalidad, religión, opiniones políticas y pertenencia a un grupo social. El Manual de Procedimientos del ACNUR se limita al dar una definición de dichos conceptos, sin embargo hace una interpretación de lo que se debe de entender, lo que en mi opinión lleva a una falta de claridad conceptual, quizá ello se deba a la complejidad que existe en cuanto al punto de vista que tiene cada Estado respecto de estos conceptos.

⁵² Saldaña Serrano, Javier. *Notas sobre la fundamentación de los derechos humanos* en Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Boletín de Derecho Comparado, N° 96, 1999, pp. 960-962.

Por otra parte, el desempeño del ACNUR a lo largo de poco más de cincuenta años de acción humanitaria ha sido fundamental para la protección de los refugiados y otras categorías de personas, lo cual sigue siendo el objetivo central de la organización.

Entre los impactos que ha tenido el ACNUR a lo largo de su historia encontramos que la escala de operaciones del ACNUR ha aumentado considerablemente. Al principio la organización se dedicó a buscar soluciones para cerca de 400,000 refugiados que seguían sin hogar tras la Segunda Guerra Mundial, hoy día brinda protección a cerca de 22 millones de personas. Pues, en los últimos años, millones de refugiados y solicitantes de asilo se han beneficiado de la protección internacional y de la repatriación, de la integración en sus primeros países de asilo, o bien del reasentamiento en terceros países.⁵³

Se amplió el ámbito geográfico de sus actividades, ya que inicialmente actuaba sólo en Europa, actualmente cuenta con oficinas en 121 países de todo el mundo. De igual forma, el ACNUR tiene como principal prioridad proteger específicamente a los refugiados, sin embargo, también ha desarrollado programas especiales para ayudar a otras categorías de personas, como los desplazados internos, los retornados, los solicitantes de asilo y los apátridas. Asimismo, durante mucho tiempo las políticas sobre refugio se han centrado básicamente en los países de acogida. Hoy por hoy, la complejidad y la escala creciente de la problemática del refugio ha llevado a enfocar la atención del ACNUR sobre los países de origen de los refugiados.

Ante ello, la ampliación de las actividades del ACNUR hoy día requiere un mayor apoyo por parte de la comunidad internacional, pues es claro que el ACNUR no puede mejorar su desempeño y calidad sin recibir los fondos suficientes.

A mi consideración, el ACNUR puede encontrarse en un punto crítico ante la falta de apoyo financiero a las diversas acciones humanitarias, ya que como encargada de proteger y buscar soluciones para los refugiados del mundo, hoy día no es suficiente el apoyo de la comunidad internacional. Pues, para hacer frente a sus tareas encomendadas necesita una fuente de financiamiento eficiente. Incluso, se ha tenido que realizar reducciones sustantivas de presupuesto y personal en los últimos años, ante ello se pone en riesgo la respuesta a nuevas crisis de refugiados. Por lo cual, podemos decir que la falta de

⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La agencia de la ONU para los refugiados presenta “La situación de los refugiados en el mundo”* en www.lagranepoca/news

protección a las personas es evidente y el apoyo de la comunidad internacional es importante. Pues, es claro que la cuestión de los refugiados no debe verse como una cuestión que compete exclusivamente a los Estados involucrados, es decir a los de origen y los de acogida, sino como una cuestión de interés comunitario.

Ante esta situación, es impresionante observar que el ACNUR recibe financiamiento principalmente de los países desarrollados tales como, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Suecia, Países Bajos, Dinamarca, Reino Unido, España y Suiza, sin embargo es contradictorio que la mayoría de poblaciones de refugiados están asentadas en los países en desarrollo.

Victor Rodríguez Cedeño plantea que la cuestión de los refugiados requiere un enfoque comunitario y amplio. Asistir a los países receptores o de acogida y cooperar con ellos para disminuir el impacto económico, social, cultural e incluso ambiental, que produce la recepción de tales flujos masivos de personas. Pero, es igual esencial para resolver las crisis en forma definitiva, asistir y cooperar con los países de origen, es decir, en los que se genera la crisis que produce tales desplazamientos de personas, en forma global, considerando cuestiones políticas, económicas, sociales, entre otras que competen a diversas instituciones internacionales y no sólo al ACNUR que ejerce su mandato solamente en relación con la acción humanitaria de protección de las personas.⁵⁴

Asimismo, dentro de los grandes retos fundamentales para el ACNUR es que la agencia debe convertirse en una institución multilateral, apoyada activamente por la comunidad internacional. Pues, es evidente que el mundo necesita un ACNUR eficaz, es decir, una organización que pueda cumplir su mandato de protección y defensora de los refugiados y otras categorías de personas. De igual forma, el ACNUR debe asegurar que los gobiernos cumplan con sus obligaciones respecto de la Convención de 1951, pues es necesario mantener una estructura legal sólida de protección a los refugiados, más aún, seguir conservando su carácter apolítico.

No cabe duda que el ACNUR es hoy día la organización más importante para la protección internacional de los refugiados, ante ello es claro que los conflictos interestatales e internos van a seguir prevaleciendo, por tanto, es fundamental preservar esta organización que ha construido sus estructuras a lo largo de la historia.

⁵⁴ Rodríguez Cedeño, Víctor. *El ciclo de los movimientos forzados de personas: soluciones válidas y duraderas*, Ginebra, 2000 en www.analitica.com/biblio/victor_rodriguez/desplazamiento.asp

De esta forma, estando de acuerdo con el planteamiento del ACNUR, se sostiene que son millones de emigrantes que necesitan algún tipo de ayuda. Pero la pregunta sigue estando ahí: ¿Qué organización debería encargarse de la ayuda y cómo?

Pues bien, el ACNUR no busca convertirse en la agencia para la emigración, sino que la emigración requiere de su atención en el derecho al refugio. Mientras que el ACNUR reconoce que el control de sus fronteras y el control migratorio son prerrogativas de los Estados, estas medidas no deben excluir el derecho de aquellas personas en necesidad genuina de protección a tener acceso a los procedimientos adecuados en coordinación con el derecho internacional. Esto demuestra la importancia de combatir la intolerancia y cambiar la idea de que los refugiados y los solicitantes de asilo son parte de la inseguridad.⁵⁵

De esta manera, es importante que los Estados lleven a cabo el Procedimiento para la determinación del Estatuto de Refugiado de manera justa y satisfactoria, pues ante las oleadas de migrantes van insertos verdaderos refugiados, así, la aplicación correcta de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 excluiría realmente a las personas que no requieren del estatuto de refugiado, de lo contrario se devolvería al país de origen a personas en el cual su vida corre peligro y se violentaría uno de los principios fundamentales del sistema de protección internacional de los refugiados la “*No devolución*”.

⁵⁵UNHCR, The State of the World's Refugees 2006 en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/sowr2006/toceng.htm>

2. EL PRINCIPIO DE “NO DEVOLUCIÓN”. EL PROCEDIMIENTO PARA LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

“El temor le pone alas a los pies”

Virgilio

2.1. El Principio de “No devolución”

La Convención de 1951 señala que la obligación de “No devolución” o también llamado “Non refoulement” consiste en la prohibición de enviar forzosamente a un refugiado a cualquier país en la que su vida o libertad se encuentran amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

Por tanto, considero de gran importancia el principio de “No devolución” debido al lugar que ocupa en el Derecho Internacional de los Refugiados, es decir, es una de las piedras angulares del sistema internacional de los refugiados, ya que la falta de aplicación de este principio quebrantaría el sistema que se ha edificado para proporcionar protección a los refugiados.

De esta manera, hay que tener muy en cuenta que el principio de “No devolución” es fundamental para evitar la devolución de una persona considerada realmente como refugiada, la cual ha escapado de la violación masiva de derechos humanos. En mi opinión, el principio de “No devolución” es una base jurídica esencial que permite al refugiado presentar los elementos necesario para que se lleve a cabo el procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado antes de que sea devuelto a su país de origen del cual ha escapado.

Asimismo, el principio de “No devolución” como parte de diversos instrumentos jurídicos internacionales y como obligación de derecho internacional general, comprende también la prohibición de enviar al extranjero, a un país en el que por “cualesquiera razones” pudiera sufrir tratos inhumanos o degradantes, tortura u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Pues, su devolución al país de origen implicaría ponerlo en manos del país persecutor, lo cual significaría, poner en riesgo vidas humanas.

Raúl Trujillo Herrera plantea al respecto que toda la comunidad internacional viene obligada a cumplir esta disposición de cumplimiento necesario, que constituye en una suerte de *standard* de dignidad de validez universal, ante las insuficiencias del derecho nacional. Se trata de un pequeño pero importante paso hacia cotas de una mayor civilización en las relaciones internacionales, del derecho de asilo temporal mientras dure el procedimiento de asilo, como solución permanente, y aún preñada de la discrecionalidad del Estado receptor.⁵⁶

Ahora bien, para poder comprender el principio de “No devolución” es importante estudiarlo desde dos aspectos, por un lado el *contenido* y por el otro como norma de *ius cogens*.

2.1.1. El contenido de la obligación del principio de “No devolución”

La obligación de *Non- Refoulement* se contempla en el artículo 33 de la Convención de 1951, en el cual estipula:

Artículo 33 de la Convención de 1951

- 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.*
- 2. Sin embargo no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.⁵⁷*

El artículo 33 de la Convención de 1951 señala claramente que ningún Estado que es parte de este instrumento jurídico internacional debe poner a un refugiado en la frontera donde su vida o libertad peligren por causas de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

De esta manera, esta disposición jurídica es un fundamento esencial para evitar la devolución de una persona que cumple con los requisitos señalados en el artículo 1 de la Convención de 1951, el cual señala la definición y motivos de un refugiado. Por tanto, la aplicación correcta del artículo 33 de la Convención de 1951 evitaría la devolución a los que sí se les puede considerar refugiados y limitaría

⁵⁶Trujillo Herrera, Raúl. op.cit., p. 247.

⁵⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

invocar los beneficios de esta disposición a los que se les considere como un peligro para la seguridad del país.

Si bien, hemos señalado que el principio de “No devolución” es aplicable a los refugiados, sin embargo, como principio que protege a la persona humana frente a tratos inhumanos o degradantes, torturas u otras transgresiones a sus derechos humanos fundamentales, también podemos encontrar dicho principio en diversos instrumentos jurídicos internacionales, principalmente en materia de derechos humanos, el cual sustenta el propósito de la aplicación del principio de “No devolución”, tales son:

CUADRO 18

<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)</p> <p><i>Artículo 7</i></p> <p><i>Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.</i></p>
<p>Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)</p> <p><i>Artículo 3</i></p> <p><i>1.- Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.</i></p> <p><i>2.- A los efectos de determinar si existen esas razones las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.</i></p>
<p>Declaración sobre el Asilo Territorial (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967)</p> <p><i>Artículo 3</i></p> <p><i>1. Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.</i></p> <p><i>2. Podrán hacerse excepciones al principio anterior sólo por razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de un afluencia en masa de personas.</i></p> <p><i>3. Si un Estado decide en cualquier caso que está justificada una excepción al principio establecido en el párrafo 1 del presente artículo, considerará la posibilidad de conceder a la persona interesada, en las condiciones que juzgue conveniente, una oportunidad, en forma de asilo provisional o de otro modo, a fin de que pueda ir a otro Estado.</i></p>
<p>Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas (1992)</p> <p><i>Artículo 8</i></p> <p><i>1. Ningún Estado expulsará, devolverá o concederá la extradición de una persona a otro Estado cuando haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada.</i></p> <p><i>2. Para determinar si hay tales motivos, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, incluida, cuando proceda, la existencia en el Estado interesado de un conjunto de violaciones sistemáticas, graves, manifiestas o masivas de los derechos humanos.</i></p>
<p>Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra</p> <p><i>Artículo 45 - VIII. Traslado a otra Potencia</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>4. En ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas.</i></p>

Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra

Artículo 45 - VIII. Traslado a otra Potencia

4. En ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José

Artículo 5 - Derecho a la Integridad Personal

*1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

Artículo 22 - Derecho de Circulación y de Residencia

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

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo I

*Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona
Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985)

Artículo 13(4)

No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) "Convención Belem do Pará"

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;*
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;*
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;*
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;*
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;*
- h. el derecho a libertad de asociación;*
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. y*
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

Artículo 7

*Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*

Convención sobre asilo territorial de Caracas (1954)

Artículo 3

Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950)

Artículo 3 - Prohibición de la tortura.

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.¹

2.1.2. Ámbito de aplicación personal del principio de “No devolución”

El principio de “No devolución” es entendido como aplicable no únicamente a quienes han logrado ya el reconocimiento de la condición de refugiado, sino también a todo solicitante de refugio. En no pocas ocasiones aún no concediendo al solicitante el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, tampoco dispone su devolución al supuesto país de persecución, otorgándole un determinado plazo para ser admitido en un tercer país, lo cual significa que se respeta la obligación de la “No devolución” del solicitante de refugio, aunque no le otorga refugio en el territorio de ese Estado.⁵⁸

Si bien, la literalidad del artículo 33 de la Convención de 1951 puede generar la impresión de que la garantía de “No devolución” únicamente se reconoce a las personas a las que ya se ha reconocido la condición de refugiado, no extendiéndose la misma a quienes han solicitado esa protección, pero todavía no la han obtenido. Sin embargo, de acuerdo con una interpretación de los artículos 31, 32 y 33 de la Convención de 1951, se llega a la conclusión de que esa garantía se extiende también a los solicitantes de protección frente a la persecución política.⁵⁹

Es importante señalar que el Manual de Procedimientos establece:

De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciado 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 refugiado⁶⁰.

De esta manera, una persona puede beneficiarse de la “No devolución”, incluso antes del reconocimiento del estatuto de refugiado, ya que la condición de refugiado de una persona es declarativa, esto es, desde el momento que huye de su país debido a los motivos que señala la definición del refugiado.

Sin embargo, el principio de “No devolución” no es absoluto, pues cabe oponer excepciones. Por un lado, el artículo 33, en su segundo apartado, dispone que:

⁵⁸ Gortazar Rotaache, Cristina. *Derecho de Asilo y <<No Rechazo>> del Refugiado*, Ed. Dykinson, España, 1996, p. 294.

⁵⁹ Blanquer David, *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, España, 1997, p. 113.

⁶⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 25.

Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por el delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

La segunda excepción a la regla general del artículo 33 se recoge en el artículo 32. Así, según su apartado 1:

Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

Los apartados 2 y 3 del mismo artículo contemplan ciertas garantías a favor del refugiado. Así:

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recursos de apelación y hacer representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias⁶¹.

Queda claro que en el ámbito de aplicación personal del principio de “No devolución” se señala a quienes se les puede aplicar dicho principio. Sin embargo, también se señalan limitaciones de la aplicación del principio de “No devolución”, es decir, a aquellas personas que se consideren como un peligro para la seguridad del país donde se encuentre o que, habiendo sido objeto de una condena por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Incluso Edith Francoise Kauffer plantea que la presencia de refugiados cerca de la frontera atrae a sus perseguidores. Es muy común, a raíz de la entrada de refugiados, que ocurra la penetración de fuerzas armadas regulares o irregulares de países vecinos, lo que torna tensa las relaciones entre los Estados debido a las violaciones a la soberanía nacional. Estos grupos suelen perseguir, asesinar e intimidar a la población refugiada; tales son los casos del ejército ugandés en Sudán, del ejército guatemalteco en México, del ejército de Sudáfrica en los países vecinos; los afganos en Pakistán y los refugiados de Camboya en Tailandia sufren presiones similares. Cuando un Estado recibe a la población que huye de su país vecino como refugiada, toma una decisión política que implica el reconocimiento de que existen problemas graves -como violaciones a los derechos humanos o persecuciones del otro lado de la frontera-. Obviamente, si se trata de un país amigo el reconocimiento

⁶¹ Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951.

puede implicar una amenaza a las buenas relaciones con el vecino. Si es un país enemigo, este asunto puede ser utilizado como estrategia política para manchar la imagen internacional del vecino. Proteger a los refugiados es arriesgarse entonces a un enfrentamiento diplomático militar. La presencia de poblaciones refugiadas en las fronteras de los Estados de recepción da lugar a una variedad de situaciones que imponen un análisis en términos de amenaza para la seguridad interna del país receptor.⁶²

Si bien la parte limitativa del principio de “No devolución” puede ser aplicada de distintas maneras, Edith Francoise Kauffer plantea una situación real que prevalece, es decir, la situación de los refugiados se están rigiendo como un problema político que puede afectar las relaciones diplomáticas que prevalecen entre el país que origina refugiados, y más aún se considera como un problema de seguridad nacional. Sin embargo, considero que el problema de los refugiados debe percibirse ante todo como una cuestión humanitaria. Si bien, creo que en algunas ocasiones es justificable fundamentar que existe amenaza a la seguridad nacional, sin embargo, no debe ser un pretexto o justificación que utilicen los Estados simplemente para evadir obligaciones internacionales.

Bien señala Edith Francoise Kauffer al mencionar que mientras se habla de la globalización de los intercambios, la comunicación y la mundialización económica, las puertas se cierran ante la llegada de refugiados. La integración económica y la apertura de las fronteras a los migrantes se desarrollan según dinámicas inversas. Es necesario recordar que los asuntos de los refugiados no son en realidad regidos por aspectos humanitarios sino por cuestiones de seguridad nacional.⁶³

En relación a lo anterior y recordando a Noam Chomsky quien planteaba que las tiranías corporativas reciben un “trato nacional” que no disfrutaban las personas en el sentido tradicional. General Motors puede exigir “trato nacional” en México, pero los mexicanos de carne y hueso se abstendrán bien de exigir “trato nacional” al norte de la frontera.⁶⁴

Esto es justamente una manera de ejemplificar la importancia primordial que los Estados hoy día le dan a otros aspectos, como el político y el económico, por encima de las cuestiones humanitarias. De esta manera, creo necesario que se busquen soluciones al problema de los refugiados desde una

⁶² UNHCR, *The State of the World's Refugees* 2006. op.cit.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ Chomsky Noam, *Estados canallas*, Paidós, Madrid, 2001, p. 154.

perspectiva humanitaria y que no se busquen soluciones que únicamente limiten la solicitud de refugio, tal como el establecimiento de medidas que obstaculicen la entrada de refugiados a otros países.

2.1.3. La “No devolución” como norma de *ius cogens* internacional

En el derecho internacional existen ciertas normas que poseen un valor superior a todas las demás y son inderogables. Así, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados define a las normas de *ius cogens* en su artículo 53 de la siguiente manera:

*Es nulo todo tratado que en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad 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*⁶⁵.

Loretta Ortiz deduce los siguientes elementos característicos de las normas de *ius cogens*:

1. Debe tratarse en primer lugar de una norma de derecho internacional general, que obligue a los Estados.
2. Ha de ser una norma imperativa, que no admite acuerdo en contrario.
3. De ser reconocida por la comunidad internacional en su conjunto.
4. Será modificable por otra norma que tenga el mismo carácter.⁶⁶

De esta manera, el carácter de *ius cogens* del principio de “No devolución” conlleva, como es bien sabido, la nulidad de raíz de todo Convenio que lo contravenga; en este sentido los tratados entre Estados para la devolución de solicitantes de refugio cuyas solicitudes han sido rechazadas, que han proliferado de una manera tan alarmante en los últimos años, deben de contener garantías muy precisas para evitar que se devuelva algún solicitante de refugio al país donde su vida o libertad se encuentran amenazadas.

Asimismo, la “No devolución” como parte fundamental de los derechos humanos sustenta su carácter de *ius cogens*, cuya defensa constituye uno de los más claros ejemplos de norma imperativa inderogable.

⁶⁵ Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

⁶⁶ Ortiz Ahlf, Loretta. *Derecho Internacional Público*, Oxford, México, 2000.

*La base fundamental del derecho internacional sobre refugiados es el principio establecido de no devolución (non-refoulement). Este principio prohíbe a los Estados a enviar a nadie contra su voluntad a un país donde corra peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos. Se trata de una norma consuetudinaria del derecho internacional, vinculante para todos los Estados -sean o no Estados parte de la Convención sobre los Refugiados de la ONU-, que no pueden atentar contra ella. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos también prohíben la devolución siempre que la persona corra peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos.*⁶⁷

Por tanto, considero que como norma de *ius cogens* refleja la importancia que tiene la “No devolución” para proteger a las personas ante la violación masiva de derechos humanos. De esta manera, cualquier Estado siendo o no parte de la Convención de 1951 tiene la obligación de cumplir con dicho principio.

2.2. Procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado justo y satisfactorio

Todos los Estados partes de la Convención de 1951 están obligados a llevar a cabo procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado. Unos procedimientos justo y satisfactorio constituyen la mejor garantía de que se identifica correctamente a las personas que corren peligro y, por tanto se respeta el principio de “No devolución”. El estatuto de refugiado se puede reconocer por éxodos masivos y de manera individual.

Por una parte, el refugiado en éxodos masivos es resultado de violaciones de derechos humanos en gran escala. Este hecho define la necesidad de protección y ayuda de aquellas personas que tienen que huir formando parte de un movimiento masivo. En situaciones de éxodos masivos no es posible, y normalmente tampoco es necesario, determinar individualmente la necesidad de protección de los refugiados a su llegada debido a la presunción de la condición de refugiado *prima facie*, basada en el carácter del desplazamiento y las causas de la huída. Esto es, el Estado reconoce a primera vista a un grupo masivo de refugiados por lo cual no llevan a cabo un examen detallado de las solicitudes de refugio justamente por las causas y características en común que condujeron a la huída de este grupo.⁶⁸

Por otro lado, la condición de refugiado puede reconocerse de forma individual, en el cual es posible llevar a cabo un procedimiento detallado para determinar si es estimable concederse el estatuto

⁶⁷ Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, Ed. EDAI, España, 1997, p. 98.

⁶⁸ El fenómeno de los refugiados en grandes grupos se produce en el ambiente de una situación general que ha sido caracterizado por las Naciones Unidas como de violación grave, reiterada y sistemática de los más elementales derechos humanos, como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.

de refugiado, lo cual es lo que actualmente se lleva a cabo en México, es decir, el reconocimiento de la figura jurídica de refugiado de manera individual.

Los procedimientos justos y satisfactorios constituyen un elemento esencial en la aplicación plena e integral de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, ya que ello permite a un Estado identificar a las personas que se deben beneficiar realmente de la protección internacional.

La determinación de la condición de refugiado, en virtud de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, incube al Estado contratante en cuyo territorio se encuentra el refugiado en el momento de solicitar el reconocimiento de su condición. Es evidente que para que los Estados partes de estos instrumentos internacionales puedan aplicar sus disposiciones es necesario que los refugiados sean identificados en razón de los motivos que lo condujeron a huir del país de origen.

La determinación de la condición de refugiado, aun cuando se menciona en la Convención de 1951, no está específicamente regulada. En efecto, la Convención de 1951 no indica qué tipo de procedimiento han de adoptarse para determinar la condición de refugiado. Por consiguiente, cada Estado contratante puede establecer el procedimiento que estime más apropiado, en el marco de su propia estructura constitucional y administrativa.

Por tanto, como la determinación del estatuto de refugiado no está expresamente regulada en la Convención de 1951, los procedimientos adoptados por los Estados partes en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 varían considerablemente. En varios países, la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco de procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros.⁶⁹

Generalmente el refugiado es una persona que está huyendo de zonas en conflicto y persecuciones; esa es la causa por la que sale de su país de origen, e ingresa a otro donde pide refugio. A esta experiencia se agrega el hecho que durante un tiempo generalmente indefinido y en algunos casos muy prolongados su caso va a ser analizado. En la vida de un refugiado, este periodo es sumamente desequilibrante, y puede ser más o menos traumático según las circunstancias del caso. Por

⁶⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 49.

lo general se desarrolla dentro de una atmósfera de miedo, confusión e inseguridad, en un país que al refugiado le es desconocido, donde la mayoría de las veces se habla otro idioma y se practican otras costumbres. De allí el hecho que, por lo general, el refugiado no sólo tiene dificultades legales de inmigración, también la tiene de orden material y psicológico.⁷⁰

De esta manera, la determinación de la condición de refugiado es tarea de los gobiernos vinculados a los instrumentos internacionales pertinentes, debiendo ser también de facto puesta en práctica por ellos.

Ante la situación de que es improbable que todos los Estados obligados por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 pueden adoptar procedimientos idénticos, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, con ocasión de su 28º periodo de sesiones en octubre de 1977, recomendó que los procedimientos se ajusten a determinados **requisitos básicos**, dichos requisitos están estipulados en el Manual de Procedimientos del ACNUR.

a) *Funcionario competente*

El funcionario competente (funcionario de inmigración u oficial de la policía de fronteras) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar de conformidad con el principio de “No devolución” y remitir tales casos a una autoridad superior.⁷¹

De esta forma, toda solicitud de refugio, que haya sido presentada a la llegada o tras la entrada en el país, debe ser examinada en primer lugar por un funcionario del organismo responsable de tomar las decisiones, que entrevistará al solicitante personalmente. Dicho funcionario debe conocer bien las leyes internacionales sobre derechos humanos en el país de origen del solicitante. El nivel profesional de los encargados de tomar las decisiones debe garantizar la mayor competencia, imparcialidad e independencia.

⁷⁰ De Ryckere Verónica, *Determinación del Estatuto de Refugiado en el sur de América Latina: acceso del solicitante al procedimiento*, en Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina, Ed. Instituto de Estudios Internacionales, Argentina, 1995, p. 56.

⁷¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 50.

El responsable deberá tener en cuenta que los solicitantes de refugio que han sido perseguidos por las autoridades de su propio país pueden sentir reparos hacia todos los funcionarios y no atreverse a exponer libremente su caso. Por consiguiente, deberá ganarse la confianza del solicitante para ayudar a explicar los motivos que le llevan a solicitar refugio.

Todos los funcionarios que participan en el interrogatorio o la entrevista de los solicitantes de refugio y en la toma de decisiones sobre sus solicitudes deben recibir instrucciones y formación para seguir las orientaciones que ofrece el Manual de Procedimientos del ACNUR.⁷² De esta manera, es muy importante que los oficiales de frontera y otros funcionarios que trabajan con solicitantes de refugio reciban capacitación que incluyan técnicas adecuadas de entrevista y los principios relevantes de protección de refugiados.

b) Interprete calificado

De acuerdo al Manual de Procedimientos del ACNUR debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.⁷³ Por tanto, en todas las etapas del proceso de concesión de refugio debe disponerse de intérpretes competentes, calificados e imparciales, en los que el solicitante pueda confiar. El intérprete debe reproducir fielmente lo que el solicitante dice, sin generalizar ni resumir.

c) Autoridad claramente identificada

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.⁷⁴

De esta manera, el Estado contratante de refugio recibe las solicitudes, analiza los pedidos y otorga o deniega el estatuto de refugiado. Por tanto, en el país de refugio deba existir una autoridad, de

⁷² Amnistía Internacional. *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op. cit., p. 62.

⁷³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 50.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 50.

ser posible única, encargada de examinar las solicitudes de la condición de refugiado y adoptar una decisión.

Por tanto, el organismo encargado de decidir sobre las solicitudes de refugio debe ser independiente y especializado, y su responsabilidad única será la tramitación de estas solicitudes. Su composición debe garantizar que las decisiones tomadas son independientes y están basadas en las leyes de derechos humanos y de refugiados. La valoración de una solicitud de refugio puede implicar cuestiones complejas relativas a las leyes sobre refugiados y sobre derechos humanos, y con frecuencia requiere información detallada sobre la situación del país de origen del solicitante. Debe facilitarse a los funcionarios información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante o en cualquier país al que éste puede ser enviado.⁷⁵

Asimismo, el Manual de Procedimientos del ACNUR señala ...El Comité Ejecutivo expresó asimismo la esperanza de que todos los Estados en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 que todavía no lo hubiesen hecho tomarían medidas oportunas para establecer esos procedimientos próximamente y considerarían favorablemente la posibilidad de que el ACNUR participase en tales procedimientos en la forma apropiada... En diversos países la Oficina del Alto Comisionado participa, en varias formas, en procedimientos con objeto de determinar la condición de refugiado. Esa participación se funda en el artículo 35 de la Convención de 1951 y en el correspondiente artículo II del Protocolo de 1967, que prevén la cooperación de los Estados contratantes con la Oficina del Alto Comisionado.⁷⁶

No obstante es importante resaltar que la labor y asistencia prestada por el ACNUR debe ser considerada como supletoria y/o complementaria, y de ningún modo atenúan la responsabilidad del Estado contratante, que debería ser el actor principal de estos procedimientos.

⁷⁵ Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op.cit., p. 62.

⁷⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 51.

d) Examen individual y minucioso

Toda solicitud de refugio presentada de manera individual debe ser tramitada mediante el examen minucioso de las circunstancias del caso. La determinación de refugiado mediante la definición señalada por la Convención de 1951 y la necesidad de efectuar juicios sobre futuros riesgos hace que cada caso sea distinto.⁷⁷

Si bien, una primera entrevista no debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante. Pero puede ocurrir que el examinador tenga la necesidad de una entrevista ulterior para aclarar aparentes contradicciones o encontrar explicaciones adicionales. Las declaraciones inexactas no son por sí motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso.

La conclusión a la que llegue el examinador y la impresión personal que éste tenga del solicitante darán lugar a una decisión que afecta a vidas humanas, el examinador debe aplicar los criterios con espíritu de comprensión y tolerancia.

Una persona que, como consecuencia de su experiencia, teme a las autoridades de su país, puede mirar todavía con desconfianza a cualquier autoridad. Por tanto, puede ser que frente a oficiales de gobierno no se atreva a hablar francamente y a hacer una exposición completa y exacta de su caso. El examinador deberá ganarse la confianza del solicitante con el objeto de ayudarlo a exponer su situación. Para crear ese clima de confianza, es de suma importancia que las declaraciones del solicitante tengan un carácter confidencial y que el solicitante esté informado de ello.

Por lo general, en primer lugar corresponderá al propio solicitante comunicar los hechos pertinentes a su caso. A continuación el examinador deberá apreciar la validez de las pruebas y el crédito que deba atribuirse a sus declaraciones.

Si bien, el Manual de Procedimientos del ACNUR plantea que es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en

⁷⁷ Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op.cit., p. 62.

que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin la documentación personal. Por consiguiente, aun cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todo los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, esto es el beneficio de la duda.⁷⁸

e) Plazo razonable para apelar

De acuerdo con al Manual de Procedimientos del ACNUR si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada. Asimismo, debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, a menos que se haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitirse asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior.⁷⁹

Si bien, una salvaguardia fundamental que existe en algunos sistemas y que, en criterio del ACNUR, debería ser promovido en todos los Estados es el reconocimiento de que la falta de presentación de la solicitud dentro de un periodo específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales no debería conducir *per se* a que la solicitud no reciba la debida consideración, aunque en ciertas circunstancias una solicitud tardía podría afectar su credibilidad. La aplicación automática y mecánica de plazos dentro de los cuales se deben presentar las solicitudes ha sido declarada como contraria a los estándares de protección internacional.⁸⁰

⁷⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 51.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 50.

⁸⁰ De acuerdo a la Conclusión No. 15 (XXX) de 1979 sobre refugiados sin un país de asilo, párr. (i) (A/ AC.96/572, párr. 72.2).

f) Beneficio de la duda

El Manual de Procedimientos del ACNUR señala que puede suceder que después de haber hecho el solicitante un auténtico esfuerzo para acreditar la veracidad de su declaración todavía falta comprobar algunas de sus afirmaciones. En algunos casos es casi imposible que un refugiado “pruebe” en todos sus puntos los hechos expuestos, y si ello fuera condición indispensable la mayoría de los refugiados no verían reconocida su condición como tales. De ahí que suele ser necesario conceder al solicitante el beneficio de la duda. Por otra parte, el beneficio de la duda no debería concederse más que cuando se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante. Las declaraciones del solicitante tienen que ser coherentes y verosímiles, y no estar en contradicción con los hechos conocidos.⁸¹

g) Derecho de apelar

Los procedimientos existentes en la mayoría de los Estados reconocen que las normas del debido proceso exigen un mecanismo de apelación o revisión para garantizar el funcionamiento justo de los procedimientos de refugio, aunque la naturaleza de la apelación o revisión puede variar enormemente según los estándares de derecho administrativo aplicables en el país. De conformidad con los procedimientos ordinarios para la toma de decisiones, la práctica estatal, por lo general, faculta presentar una apelación o revisión que considere tantos elementos de hecho, como de derecho. Además, la mayoría de las jurisdicciones permiten plantear un recurso judicial de revisión, referido únicamente a asuntos de derecho, el cual podría restringirse a aquellos casos en que se brinde una autorización expresa.

De esta manera, podemos identificar elementos esenciales en cuanto al derecho de apelar, entre los cuales se incluyen:

Explicación de los motivos del rechazo. Siempre que una solicitud de refugio es rechazada debe comunicársele al solicitante por escrito, indicando claramente los motivos del rechazo, incluida una valoración de las pruebas, las pruebas documentales sobre las que se basa y las leyes y datos

⁸¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, op.cit., p. 53.

pertinentes. El solicitante también debe recibir instrucciones claras sobre cómo apelar. Los solicitantes de refugio sólo pueden apelar de forma eficaz contra una decisión incorrecta si saben que consideraciones han llevado a tomar esa decisión.

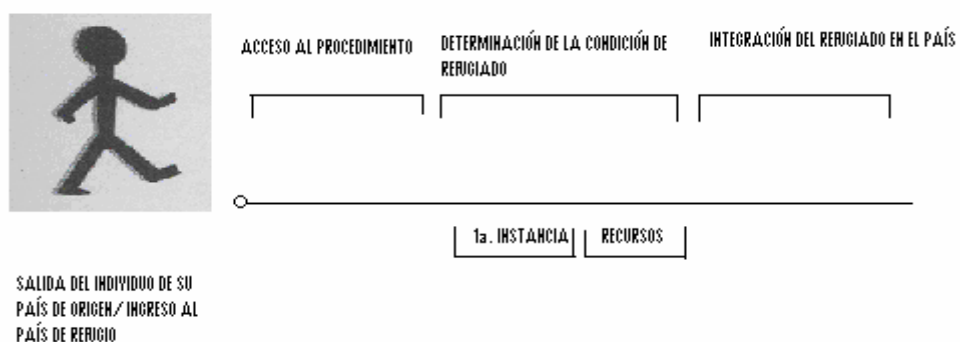
Organismo de apelación independiente. El recurso contra una decisión de denegación de refugio debe presentarse ante un organismo diferente: una autoridad judicial, por ejemplo un tribunal, o al menos una autoridad administrativa superior. Dada la evidencia de decisiones inconscientes tomadas sobre casos similares en primera instancia, es importante que el organismo de apelación examine el fondo del caso y todos los datos pertinentes.

El derecho a permanecer en el país durante el procedimiento de apelación. Debe permitirse al solicitante permanecer en el país donde pide refugio hasta que se conozca el resultado de la apelación.⁸²

En el cuadro 19 podemos apreciar el proceso para la determinación de la condición de refugiado.

CUADRO 19

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO



fUente: Verónica de Ryckere, Determinación del Estatuto de Refugiado en el Sur de América Latina: acceso del solicitante al procedimiento, Argentina, 1995.

⁸² Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op.cit., p. 63.

2.3. Deficiencias en el procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado y principales obstáculos

No cabe duda que en los últimos años los procedimientos para conceder el estatuto de refugiado en muchos países se ha vuelto cada vez más difícil su aceptación. Además, se han adoptado procedimientos acelerados o abreviados para tratar ciertas categorías de solicitudes de refugio, o procedimientos separados para evaluar las necesidades de formas complementarias de protección. Estos cambios frecuentemente responden al desarrollo de políticas restrictivas migratorias que algunos países han venido adoptando.

a) Solicitudes “manifiestamente infundadas”

La Conclusión No. 30 describe las solicitudes "claramente abusivas" y "manifiestamente infundadas" como "aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de 1951 ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo".⁸³

Por tanto, la categoría de solicitudes abusivas o fraudulentas comprende aquellas presentadas por individuos que se considera que no necesitan protección internacional, así como solicitudes que involucran engaños o intención de defraudar y, que por lo general, evidencia mala fe de parte del solicitante.

Cada vez hay más tendencia a desestimar las solicitudes de refugio como “manifiestamente infundadas” basándose en que no merecen ser examinadas o en que el refugio se podría haber solicitado en otro lugar. Asimismo, en algunos países de acogida, el que el solicitante no lleve documentos de viaje o los utilice falsos convierten su solicitud de refugio en “manifiestamente infundadas” o la someten a procedimientos de “vía rápida” o “trámite acelerado en el aeropuerto”.

Realmente no es posible decidir si el temor de un individuo a ser perseguido esta bien sin examinar su caso independientemente del país que proceda.

⁸³ Conclusión No.30 (XXVIII) de 1977, (A/AC.96/549, párr. 53).

Muchos Estados se han enfrentado al creciente problema de solicitantes de refugio que llegan sin documentos o con documentos falsificados y que no están dispuestos a cooperar con las autoridades. Esto presenta problemas particulares y pueden recargar de manera excesiva los procedimientos de refugio. Varios Estados tienden a presumir que estas solicitudes de refugio son abusivas y las someten a procedimientos acelerados. Estos Estados también aplican una variedad de sanciones, entre las que se encuentran el enjuiciamiento civil o penal, el pago de multas, la detención, requisitos de presentarse antes las autoridades de manera más frecuente, el retiro o reducción de beneficios financieros o su reemplazo por bienes en especie, y la denegación de autorizaciones de trabajo.

Sin embargo, es factible que los refugiados en algunas ocasiones necesiten recurrir a medios ilegales para poder huir, lo cual no debería ocasionar que se les apliquen sanciones, además, tal y como lo señala la Convención de 1951 la falta de documentación apropiada o el uso de documentos falsos no convierten *per se* una solicitud en abusiva o fraudulenta, de manera que no se debe denegar por ello el acceso a los procedimientos en consideración a que se debe verificar la validez de cualquier presunción de que la solicitud es abusiva, de ahí la importancia de que se aplique correctamente el proceso para la concesión del estatuto de refugio y determinar verdaderamente si es o no fraudulenta dicha solicitud.

Artículo 31 de La Convención de 1951

Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.⁸⁴

En la mayoría de los países las solicitudes de los refugiados que se consideran “manifiestamente infundadas” o “inadmisibles” se tramitan de forma sumaria, es decir, no se examinan de forma

⁸⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

individual y minuciosa, y los interesados no tienen derecho a apelar, o tienen un derecho muy limitado. Estas prácticas son insatisfactorias y no reúnen las debidas garantías.⁸⁵ Esto significa que habitualmente los gobiernos adoptan procedimientos acelerados de refugio sin que puedan interponerse recursos o sólo en casos contados, con el fin de facilitar la expulsión rápida de quienes presentan solicitudes de refugio.

b) Insuficiencia e inadecuada información sobre los derechos de los solicitantes de refugio

Un aspecto importante que señala el ACNUR es que la información es una forma de poder.⁸⁶

De esta manera, es de vital importancia la adecuada asesoría al solicitante de refugio sobre el significado y la naturaleza de los procedimientos, sus derechos y responsabilidades. El acceso del ACNUR, ONG relevantes y la asesoría legal también cumple un rol significativo en brindar al solicitante de refugio mayor confianza y entendimiento sobre el procedimiento. De esta manera, se puede afirmar que los mejores procedimientos son aquéllos que engloban todos estos factores. Por su lado, el solicitante de refugio tiene la obligación de realizar una presentación íntegra y veraz de su caso, y de cooperar con las autoridades. Los procedimientos también deberían estructurarse para promover el cumplimiento de esta obligación.

Para poder defender los derechos de los refugiados el ACNUR debe tener contacto directo con ellos. Como bien establece el Comité Ejecutivo, “un elemento clave de la institución de refugio es el acceso directo, rápido y seguro a las personas en peligro”⁸⁷ Una razón evidente de ello es la necesidad de supervisar la seguridad física de los refugiados y garantizar que no sufren ningún tipo de tratamiento vejatorio, ya sea por el gobierno del país de acogida, la población local o por elementos pertenecientes a la propia comunidad de exiliados. Pero también es una forma de garantizar que los diferentes miembros de una comunidad de refugiados reciben un trato equitativo.

⁸⁵ Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op.cit., p. 63.

⁸⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*, Alianza editorial, 1994, España, p. 35.

⁸⁷ Citado en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, Icaria editorial, España, 1997, p. 88.

c) *Barreras de acceso*

Desde principios de los ochentas muchos Estados, principalmente los países industrializados, han tomado medidas para poner trabas a los refugiados que tratan de llegar a su territorio y acceder a sus procedimientos de refugio, tanto a título individual como colectivo.

Los nuevos requisitos de visado, las multas a las líneas aéreas y compañías de navegación por transportar viajeros sin documentos de viaje o visado, la interdicción en alta mar y el control de los pasajeros antes del embarque son ejemplos de este tipo de medidas restrictivas.⁸⁸

La imposición de multas u otro tipo de sanciones a las compañías de transporte que permiten el desembarco de pasajeros que carecen de visado o pasaporte válidos vienen practicándose desde hace tiempo.

Desafortunadamente, en los últimos años esta práctica se ha extendido a diversos países. En Europa Occidental, la introducción de sanciones a las empresas de transporte se inició a partir de la segunda década de los ochenta, en una época en la que el número de solicitudes de refugio aumentaba a un ritmo muy rápido.⁸⁹

De esta manera, una de las consecuencias de la legislación en relación con la responsabilidad de las empresas de transporte ha sido la participación de las compañías aéreas y de su personal de tierra en el proceso de control de la inmigración, una función para la que, en principio, apenas estaban preparados. Con el fin de resolver este problema, y para ayudar a las compañías aéreas a evitar que se les impusieran las multas que hasta entonces habían tenido que pagar, las autoridades nacionales de inmigración de varios países han ofrecido apoyo técnico y cursos de formación al personal de las líneas aéreas. Como consecuencia de ello, las compañías someten ahora a sus viajeros -y a los documentos que éstos presentan- a un control mucho más riguroso, y ello no sólo en el momento de la facturación, sino también inmediatamente antes del embarque en el avión.

⁸⁸ Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, op.cit., p. 52.

⁸⁹ Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, Icaria editorial, España, 1997, p. 208.

Ante ello podemos apreciar que las compañías han tenido que prestarse a este tipo de tareas, sin embargo, tras la imposición de sanciones a estas que realmente son muy elevadas, se ven obligadas a aceptar dichas responsabilidades y a pagar este precio para poder trabajar.

De esta forma, no cabe duda que los países que han creado leyes referentes a la responsabilidad de las empresas de transporte han logrado su objetivo, disminuir el número de inmigrantes. Sin embargo, las consecuencias han sido peores para los que realmente se consideran refugiados debido a que han generado consecuencias negativas frente al respeto de los derechos humanos y peor aún con los principios que regulan la protección de los refugiados, sin olvidar el principio de “No devolución”.

Si bien es cierto, los Estados tienen el derecho de luchar contra la inmigración ilegal pero también debe quedar claro que ellos tienen responsabilidades con las víctimas de persecución que se establece en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Ante ello, el ACNUR señala que aquellas sanciones que los Estados hayan impuesto a las empresas de transporte con el objeto conciente de inhibirse del cumplimiento de estas obligaciones no están en consonancia con la legislación internacional sobre refugiados y derechos humanos.⁹⁰

Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio, sobre todo el principio de “No devolución”, asimismo, el proceso de concesión del estatuto de refugiado justo y satisfactorio son elementos fundamentales en el Derecho Internacional de los Refugiados y su cumplimiento es importante para mantener el respeto de los derechos que el Derecho Internacional de los Refugiados le reconoce a los refugiados. Sin embargo, una crítica que haría al respecto es que una cosa es atribuir un derecho y otra cosa garantizarlo, es decir, una persona refugiada tiene derechos que le otorga el régimen de protección de los refugiados, pero ¿Realmente en la práctica se garantiza su reconocimiento y/o cumplimiento por parte de los Estados?

Para reconocer un derecho es suficiente una norma formulada. Sin embargo para garantizar un derecho no es suficiente proclamarlo o reconocerlo en la norma, sino que es necesario que el Estado la cumpla.

⁹⁰ Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, Icaria editorial, España, 1997, p. 209.

El autor Ricardo Guastini señala al respecto que sobre esta base podemos distinguir entre “verdaderos” derechos y derechos “sobre el papel”. Los derechos verdaderos son aquellos que son susceptibles de tutela jurisdiccional y pueden ser ejercidos o reivindicados frente a un sujeto determinado. Los derechos sobre el papel son derechos ficticios que no cumplen con estas características.⁹¹

De esta manera, el Derecho Internacional de los Refugiados además de estar fundamentado en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 debe de aplicarse y ser un derecho verdadero. Los derechos de los refugiados deben tomarse en serio, tal y como plantea Ronald Dworkin, el gobierno no conseguirá que vuelva a ser respetado el derecho sino le confiere algún derecho a ser respetado. Y no podrá conseguirlo si descuida el único rasgo que distingue el derecho de la brutalidad ordenada. Si el gobierno no se toma los derechos en serio, entonces, tampoco se está tomando con seriedad el derecho,⁹² por tanto es de vital importancia que se tome en serio el derecho de las personas.

Desafortunadamente, mi percepción es que hoy día la comunidad internacional, principalmente los países desarrollados han buscado diversas vías para disuadir a los solicitantes del estatuto de refugiado, por lo cual podemos encontrar deficiencias y obstáculos en el proceso de solicitud de refugio, incumpliendo con el Derecho Internacional de los Refugiados, más aún violentado el principio de “No devolución”.

Los siguientes capítulos son un claro ejemplo de las medidas que han tomado los Estados frente a los refugiados, México y España, lo cual nos permitirán hacer un balance sobre las acciones que han llevado a cabo en materia de refugiados. De esta manera, primero analizaremos el caso de México frente al Derecho Internacional de los Refugiados y sus acciones frente al problema hasta nuestros días.

⁹¹ Guastini Ricardo. *Derechos: Una contribución analítica*, Fontamara, México, 2003, p. 221.

⁹² Dworkin Ronald. *Los derechos en serio*, Ariel, España, 1993, p. 279.

3. LA POSICIÓN DE MÉXICO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

“Nadie elige convertirse en un refugiado. Ser refugiado va más allá de ser un simple extranjero”

ACNUR

3.1. La tradición del asilo y el refugio en América Latina

La figura del “asilo” ha sido una institución que se ha desarrollado particularmente en América Latina en la primera mitad del siglo XX. De esta forma, los países latinoamericanos han sido creadores de una tradición exclusiva del asilo y, por tanto, dicha figura jurídica se fue arraigando fuertemente en su cultura. Esta tradición ha sido constante, muy fuerte, y es uno de los elementos que caracterizan el pensamiento y la realidad internacional de la América Latina. Así, los países latinoamericanos han creado una estructura jurídica en la región que se ha plasmado en diversos instrumentos jurídicos regionales relativos al asilo, tales como la Convención sobre Asilo de la Habana (1928), la Convención de Asilo Político de Montevideo (1933), la Convención de Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial (1954). El asilo es, de tal modo, una institución reconocida en América Latina por esa larga serie de tratados, que se escalonan desde el siglo pasado hasta hoy.⁹³

Por tanto, la protección que los países latinoamericanos otorgaron durante mucho tiempo fue exclusivamente bajo la figura de asilo. Es así, que se crea fuertemente toda una institución a nivel regional de protección y no bajo un sistema de protección universal.

Esta práctica del asilo durante largo tiempo respondió a la realidad que enfrentaban los países latinoamericanos, es decir, no existían éxodos masivos de desplazados, sino que en la región existía un número pequeño de personas desplazadas hacia otras fronteras por causas esencialmente políticas, por tanto, la institucional de asilo respondía jurídicamente a las circunstancias imperantes en la región.

⁹³ La comunidad internacional a nivel universal no ha podido llegar a elaborar una Convención sobre asilo territorial. Lo único que existe en el ámbito de Naciones Unidas es una Declaración sobre el Asilo Territorial. Por tanto, el asilo territorial, que existe en América Latina con base convencional, es una institución que existe también a nivel universal, aunque no con base en un tratado internacional sino en una declaración con efecto vinculante convencional. El asilo diplomático, es una institución característica, típica y única de América Latina, porque no es reconocido a nivel universal ni en otros sistemas regionales. Sin embargo, en otras regiones del mundo, aunque no se reconoce jurídicamente el asilo diplomático, a veces, por razones humanitarias, o por circunstancias políticas, se aplica de hecho el asilo diplomático.

Incluso, durante la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas que realizó los trabajos preparatorios de la Convención de 1951, en la cual asistieron Brasil, Colombia, Cuba y Venezuela, se manifestaba reticencia a dichos instrumentos en materia de refugiados con carácter universal, justamente porque en ese contexto se consideró que en el sistema interamericano la figura de asilo se apegaba a la situación prevaleciente en los países latinoamericanos.

El autor Jaime Esponda señala que la postura que los representantes de estos países tuvieron fueron: a) la reticencia a una suerte de control o supervisión de los Estados de América Latina, por un organismo internacional; b) la idea de que la Convención sería aplicable sólo a los europeos y que Latinoamérica no la necesitaba, porque su práctica consuetudinaria es plena demostración de que respeta el asilo; y c) la convicción de que la legislación interna de los países latinoamericanos es suficiente para garantizar los derechos de los refugiados, por lo cual no se requiere ser parte de la Convención de 1951.⁹⁴

La institución del asilo en el Sistema Interamericano fue cuestionado a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta frente a las afluencias de desplazados a gran escala provenientes principalmente de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, ante dicha situación los desplazados requerían de la protección internacional por la magnitud del problema, es decir, del sistema universal de protección a los refugiados a través de una agencia especializada de Naciones Unidas, ACNUR. Pues, la realidad de los desplazados cambiaría en los países latinoamericanos, esto significaba que ya no se trataba de pocos casos, asimismo, ya no serían personas conocidas en el ámbito político, sindicales, líderes, intelectuales, entre otros, donde generalmente se les concedía asilo de acuerdo con los convenios internacionales vigentes y la legislación interna, sino que ahora se trataba de éxodos de personas que no necesariamente respondían a las características de los exiliados de principios del siglo XX, sino serían personas con diferencias sociales, económicas y políticas respecto de los tradicionales asilados políticos.

Aunque las nociones del asilo en el Sistema Interamericano desarrollaron mecanismos de protección para las personas que eran perseguidas por razones políticas, el sistema no respondió adecuadamente, ni a nivel conceptual, ni a nivel práctico, a los desafíos que plantearon los flujos masivos de refugiados centroamericanos.

⁹⁴ Esponda Fernández, Jaime. *La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados*, en Franco Leonardo (Coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI, Argentina, 2003, p. 105.

Concretamente, entre las mayores deficiencias del Sistema Interamericano acerca de la institución del asilo se encuentran:

- a) El hecho de que se enfatiza desproporcionalmente los derechos y la discrecionalidad de los Estados, y no los derechos de las personas que necesitan protección internacional.
- b) La aplicación del derecho de asilo de forma elitista, favoreciendo a personalidades conocidas en el ámbito político y, consecuentemente, perjudicando a personas anónimas que también ameritan protección internacional.
- c) La no elaboración de normas de tratamiento que delimiten el contenido de los derechos de los que se consideran asilados.⁹⁵

...Esto ha hecho que el gran problema ya no sea proteger al señor A, o B, o C, que huye al extranjero o se refugia en una embajada. Ahora el problema lo constituyen los grandes movimientos de población, es decir, los movimientos de refugiados, ya sea por razones políticas o por el temor de una persecución política... esto hace que el asilo haya perdido importancia política en América Latina y que, en cambio, la institución del refugio, basada en la Convención de las Naciones Unidas de 1951, haya ido creando una importancia, aunque siempre vinculada a los principios en que se fundamenta el asilo.⁹⁶

Ante dicha situación la respuesta de los Estados latinoamericanos a la situación de las afluencias masivas fue coherente y concertada. Pues, debe quedar claro que no pretendemos decir que el sistema de protección de asilo de los países latinoamericanos ya no funcionaba, sino que simplemente debía de adaptarse al contexto que prevalecía en ese momento y prepararse frente a posibles éxodos de refugiados en el futuro.

De esta manera, los países latinoamericanos se pronunciaban a favor de que se realizara un esfuerzo acorde con las circunstancias de la región que permitiera conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema de protección a los asilados y refugiados. Asimismo, se consideraba que los objetivos deberían ser alcanzados mediante la armonización de los principios, las normas y los mecanismos de protección existentes en América Latina, tomando posición al reconocer que ambos regímenes -universal y regional- constituyen un sistema normativo de protección internacional cuya interpretación y aplicación se debe efectuar de acuerdo con los principios generales del derecho internacional y tomando en consideración el desarrollo progresivo que sobre esta materia de las

⁹⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*, ACNUR, Guatemala, 1989, p. 5.

⁹⁶ Gros Espiell, Héctor. *El derecho de asilo en América Latina*, en *Derecho y Libertades*, N° 4, Enero-Junio, Universidad Carlos III de Madrid, 1995, pp.73-87.

resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.⁹⁷

Asimismo, el autor Alberto D'Alotto señala que la Asamblea General de la OEA en sus resoluciones ha tomado posición acerca de los principios esenciales y normas rectoras que hacen a la protección de los refugiados, tales como:

El principio de “No devolución” o non-refoulement.

El carácter humanitario y apolítico de la protección de los refugiados.

El carácter voluntario de la repatriación.

El reconocimiento de la Declaración de Cartagena de 1984 y de San José de 1994 como conjunto de principios a ser tenidos en cuenta por los Estados del hemisferio en el tratamiento de los refugiados y para la elaboración de normas internas que aseguren el respeto de sus derechos.

La consideración de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 como “Carta Magna del derecho de los refugiados”.

La necesidad de armonización legal en materia de refugiados y de que los Estados hemisféricos que aún no lo han hecho, consideren la posibilidad de adherirse a los instrumentos internacionales sobre el estatuto de los refugiados.⁹⁸

Esta postura de los países latinoamericanos para enfrentar el problema de los éxodos de refugiados queda plasmada en la Declaración de Cartagena de 1984 al establecer una definición sobre “refugiado”, tal como lo mencionamos en el capítulo uno, armonizando y coordinando ambos sistemas, universal y regional. Asimismo, se comenzó el despliegue de las oficinas del ACNUR por América Latina, se dio lugar al proceso de ratificaciones a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 que actualmente es casi universal en la región.

En mi opinión, nuevamente queda demostrado que la situación de los refugiados primero en Europa y luego en América Latina no es un problema temporal, mucho menos que corresponda a un Estado, sino que es un problema de la comunidad internacional, y los hechos lo demuestran, pues en Europa y en América Latina se requirió de la cooperación internacional, ya que los esfuerzos de los gobiernos de la región, el rol del ACNUR y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales son elementos necesarios para buscar soluciones duraderas.

⁹⁷ Conclusiones y recomendaciones a las que llegaron los países latinoamericanos durante el Coloquio de México en 1981. Citado en César Walter San Juan, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, en Franco Leonardo (Coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI, Argentina, 2003, p. 28.

⁹⁸ D'Alotto Alberto. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina* en Franco Leonardo (Coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI, Argentina, 2003, p. 28.

Asimismo, considero que la tradición de asilo en Latinoamérica fue una base imparable que permitió el desarrollo del sistema de protección a los refugiados tanto en lo jurídico como en lo institucional. Pues, frente a los grandes desplazamientos los países comenzaron a poner interés en la creación de una figura jurídica, ya no sólo de “asilo” sino también de “refugiado”, tal es el caso de México, como veremos en los siguientes subcapítulos. Sin bien, la respuesta para incorporar dicha figura en la legislación interna de los países no fue inmediata, pero si debe quedar claro que países, como México, reconocieron de *facto* a los refugiados que se asentaron en el territorio pero no de *iure*.

A mi juicio es a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta cuando los países latinoamericanos comienzan a responder realmente al Derecho Internacional de los Refugiados, el cual había comenzado a evolucionar desde el momento que se creó el sistema universal de protección a los refugiados, es decir, desde la creación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Pues, es a partir de estas décadas que los países latinoamericanos, respondieron inspirándose en los principios y normas del Derecho Internacional de los Refugiados y claramente se refleja en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Hoy día se puede afirmar que finalizadas las crisis centroamericanas y el desplazamiento de los flujos masivos de personas a finales de la década de los ochenta, los Estados de la región han venido brindado protección y asistencia fundamentalmente a casos individuales de solicitantes de asilo y refugiados. Por tanto, esto hace que en la actualidad en Latinoamérica coexistan varias situaciones: 1) países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de asilo y refugiados inmersos en los flujos migratorios regionales hemisféricos; 2) países que albergan a un número significativo de solicitantes de asilo y refugiados latinoamericanos; y 3) países emergentes de reasentamiento.⁹⁹

En el 2004, a veinte años de la creación de la Declaración de Cartagena de 1984, un importante número de países han consagrado a nivel constitucional la figura jurídica de refugiado. Por otra parte, la gran mayoría de los países latinoamericanos son parte de uno o ambos instrumentos internacionales para la protección de los refugiados. Asimismo, la gran mayoría dispone de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, aún en aquellos casos de países que no cuentan con normas en rango de ley en materia de refugiados, existen procedimientos *ad hoc* para la determinación de la condición de refugiado, tal es el caso de México.

⁹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Commemoración del 20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, 2004, pp. 2-3.

Esto hace que, en la casi totalidad de Latinoamérica, el ACNUR ya no se ocupe del proceso para la determinación de la condición de refugiado bajo su mandato, sino que continúe presentando su asesoría técnica a los Estados, a través de su participación con voz y sin voto en las comisiones de elegibilidad o brindando su opinión legal a los órganos nacionales encargados de la determinación de la condición de refugiado.

No obstante estos reconocidos avances normativos e institucionales para el fortalecimiento de la protección, es necesario indicar que algunos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren de mayores recursos humanos, materiales y financieros para operar de manera eficiente. Para ello es necesario que estos mecanismos dispongan de mayores recursos, incluyendo capacitación en materia de Derecho Internacional de Refugiados, tal es el caso de México, el cual analizaremos más adelante.

La importancia de mantener mecanismos nacionales para la concesión del estatuto de refugiado en los países latinoamericanos radica en que hoy día la concesión del estatuto de refugiado se hace de manera individual y, por tanto se deben llevar a cabo procedimientos efectivos. Pues, a diferencia de la década de los setenta y ochenta ante las afluencias masivas de personas que requerían protección, los Estados recurrieron al reconocimiento *prima facie* o de “determinación de grupo”, por tanto los Estados no llevaban a cabo un examen detallado de las solicitudes de refugio. Asimismo, cabe recordar que frente a estos éxodos masivos, la mayoría de los países de la región delegaban la determinación de la condición de refugiado en el ACNUR en cumplimiento de su mandato de protección internacional y ante la ausencia de procedimientos y estructuras nacionales.

Ahora bien, para ejemplificar el desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, en el siguiente subcapítulo trataremos el caso de los refugiados guatemaltecos en México, el cual nos permitirá observar y analizar como el éxodo de refugiados guatemaltecos que arribó en la década de los ochenta fue un fenómeno que puso grandes retos a México para enfrentarlo jurídica e institucionalmente. Si bien, anteriormente México había recibido desplazados de otros países, sin embargo, nuestro país había resuelto el problema bajo la figura del asilo. Es así, que a partir de la década de los ochenta México comienza a transformar y fortalecer su marco jurídico-institucional en materia de refugio, tal y como veremos a continuación.

3.2. Del asilo al reconocimiento de refugiado en México

A lo largo de la historia México ha logrado proyectar una imagen internacional de nación tradicionalmente hospitalaria. Es así que la práctica del principio “No devolución” hacia las personas perseguidas por sus ideas políticas hallaron asilo en México cuando en sus países de origen llegaron al poder regímenes represivos.

México ha visto la interacción de millares de hombres y mujeres expulsados de países tan diversos como las circunstancias y los momentos que determinaron sus exilios. Hombres y mujeres enlazados por el común denominador de haber huido de realidades en que la ausencia de libertad clausuró o limitó acciones dirigidas a la construcción de un mundo mejor, y en otros casos, realidades en que la instauración de regímenes represivos puso en riesgo la vida misma.¹⁰⁰ Un México que albergaría a millones de seres humanos que se vieron en la necesidad de salir de su país, quizás algunos con la suerte de encontrar lazos culturales en común y otros que se sentirían totalmente fuera de su mundo al que estaban acostumbrados, sin embargo, preservar la vida estuvo por encima de cualquier obstáculo.

Es por ello que hablar de refugio en México es hablar de una noble tradición histórica, reconocida por la comunidad internacional, la solidaridad fraterna a todas las personas que por diversos motivos de índole política, raza, pertenencia a un grupo social determinado, nacionalidad o religión, sufren algún temor fundado por persecución y su vida peligra.

El autor Pedro Vásquez considera que México ha mantenido en este ámbito una trayectoria inalterable de protección a asilados y refugiados que se ha convertido en una tradición. Múltiples personajes de nuestra historia regional y de otras latitudes han arribado a territorio mexicano.¹⁰¹

México recibió asilados de diferentes partes del mundo, entre los cuales podemos mencionar los asilados provenientes de la Guerra Civil Española. A finales de los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas abrió las puertas a los luchadores republicanos españoles que encontraron en México el lugar

¹⁰⁰ Yankelevich Pablo. *México, tierra de exilios: a manera de presentación*, en México país de refugio: la experiencia de los exiliados en el siglo XX, Plaza y Valdés, México, 2002, p. 9.

¹⁰¹ Vásquez Colmenares, Pedro. *Refugio y asilo en México. Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales*, 50 aniversario del ACNUR, México, 2000, p. 63.

de lo que sería un largo exilio o para muchos el sitio de residencia permanente. No cabe duda que para México el asilo español significó una valiosa aportación a la cultura, las artes y la ciencia, ya que la mayoría de ellos eran destacados intelectuales y artistas que se integraron en diversos ámbitos de la vida cultural y académica e incluso emprendieron la creación de instituciones como La Casa de España, actualmente conocida como El Colegio de México (El COLMEX).

Durante la Segunda Guerra Mundial llegaron a México grupos de asilados pero en menor escala. El conflicto bélico en Europa generó la migración de algunos polacos y checos, e incluso alemanes.

En los años setenta, otros flujos importantes de asilados llegaron a México, como resultado de los conflictos sudamericanos. Los movimientos militaristas, golpes de Estado y el anticomunismo, produjeron la salida de gente de universidades, de movimientos sindicales y políticos, tanto de Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Bolivia. Para los chilenos después de la represión desencadenada por el golpe militar contra el gobierno de Salvador Allende en 1973, México fue el país de América Latina que representó el principal punto de destino para la población perseguida por los militares golpistas. Asimismo, se empalmaron al fenómeno migratorio de los asilados centroamericanos, pues no habían concluido aún la inestabilidad política en varios países sudamericanos, cuando empezaron a agudizarse los problemas en centroamérica con la revolución sandinista en Nicaragua en 1979, los movimientos de insurgencia en El Salvador en 1980 y Guatemala en 1981.

Al respecto, el autor Pablo Yankelevich menciona que los españoles, centro y sudamericanos, constituyeron los tres grandes aluviones migratorios originados por persecuciones políticas.¹⁰²

En mi opinión, México ha recibido diversidad de seres humanos procedentes de diferentes países, unos con mayor o menor dificultad y aquellos que se quedaron en el intento para entrar a suelo mexicano, sin embargo, no cabe duda que la historia de México ha sido construida por la influencia de exiliados que pisaron suelo mexicano, incluso la historia de países latinoamericanos tiene que ser abierta en los archivos de la historia mexicana.

Si bien, a partir de la década de los ochenta México comienza a recibir personas desplazadas en gran magnitud consideradas como refugiados las cuales fueron apoyadas por el ACNUR y el gobierno

¹⁰² Yankelevich Pablo. op.cit., p. 12.

mexicano reconociéndoseles como refugiados de *facto*. Pues anteriormente, en México se recibía a los desplazados bajo la figura de asilado político ya que eran pocos en número los que demandaban protección a México en comparación con los éxodos de refugiados que comienzan a llegar en la década de los ochenta y que más adelante hizo necesario la incorporación de la figura jurídica de “refugiado”.

Podemos percibir que hoy día el panorama sobre el refugio en nuestro país ha cambiado, el refugio ya no se da en éxodos como fueron algunos casos anteriores. Sin embargo, sería un grave error decir que en México el fenómeno del refugio ha concluido. Pues, actualmente México sigue recibiendo personas de diversas nacionalidades que solicitan el estatuto de refugiado, asimismo, es necesario estar preparados frente a futuros contingentes de refugiados.

De ahí, que comencemos desarrollando y analizando uno de los más impactantes éxodos de refugio en México, el guatemalteco. Éxodo de refugiados que va a transformar el sistema jurídico-institucional de nuestro país en materia de refugio, más aún, su compromiso frente al Derecho Internacional de los Refugiados. Pues, el gobierno de México adapta su política de acogida logrando crear un marco jurídico-institucional, del cual carecía anteriormente, dando lugar en los próximos años a su adhesión a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

3.3. Los refugiados guatemaltecos en México

3.3.1. Las causas del refugio guatemalteco

Guatemala, país desangrado durante las últimas décadas del siglo XX por gobiernos represores que ante los reclamos de sus ciudadanos -por la falta de justicia, empleo, educación, vivienda, salud- en contubernio con los militares, respondió con violencia. Ante este ejercicio brutal de la violencia, el pueblo se manifestó con diversas formas de protesta: ya sea pacífica, a través de marchas, creación de sindicatos u organizaciones estudiantiles y/o populares; o utilizando el último recurso, también legal, a que el hombre es orillado frente a la violación de sus más mínimos derechos, el derecho a la rebelión: la vía armada.¹⁰³

¹⁰³ Carmona Toloza, Iván. op.cit., p. 67.

La llegada de la independencia de Guatemala¹⁰⁴ no cambió mucho la situación social en la que se veía inmiscuido el territorio, llenos de pobreza y de miseria que no habían sido atendidas y menos aún, resueltas. Durante más de un siglo, un pequeño grupo se había mantenido en el poder y guiaba los destinos de Guatemala, de los indios y campesinos que conformaban más de la mitad de la población y de la incipiente clase media que era reprimida por la autoridad.

La historia de Guatemala se caracterizó por las corrupciones, los excesos de poder, las constantes dictaduras y golpes de estado que han minado el potencial de desarrollo de esta nación, asimismo, su injerencia con intereses extranjeros han hecho difícil los intentos de reformar parte de los rezagos culturales, de asistencia y de estabilidad social.

Si bien, los procesos políticos, sociales y económicos de Guatemala llevaron al surgimiento de movimientos democráticos, sin embargo, fueron reprimidos por las fuerzas armadas, derivándose de esto un ascenso al poder político de los militares y por consecuencia se formaron grupos guerrilleros opositores.

Ahora bien, para tener un mejor panorama de la situación guatemalteca creo importante abordar de manera general algunos aspectos históricos, los cuales fueron determinantes para generar el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos hacia México y al mismo tiempo sería un fenómeno que marcaría grandes cambios en el marco jurídicos-institucional mexicano en materia de refugio

De 1931 a 1944 Guatemala contaba con un gobierno militar dirigido por el Gral. Jorge Ubico quien utilizaba la fuerza militar para enfrentar las tensiones sociales y las sublevaciones. En 1934 el gobierno ejecutó a cientos de dirigentes sindicales, estudiantes y miembros de la oposición política. El Gral. Jorge Ubico fue un gobierno opresor, la sociedad guatemalteca no podía expresarse con libertad por que era encarcelado, apaleado o fusilado.

La caída del Gral. Jorge Ubico se debió a que el pueblo empezó a reaccionar ante la vida de abusos y dictadura. El 25 de junio de 1944, Jorge Ubico mandó a disolver las manifestaciones que le pedían la renuncia del cargo. Sin embargo, ese mismo año, Jorge Ubico cayó de su pedestal, barrido

¹⁰⁴ Después de tres siglos de dominación española, y tras la revolución liberal de Rafael de Riego en España en 1820, la élite criolla proclamó su independencia de la corona el 15 de septiembre de 1821 por motivos económicos: el deseo de abrir nuevas relaciones con otros países. Fue nombrado presidente el Brigadier Don Gabino Gainza, quien gobernó hasta el 23 de junio de 1822.

por los vientos de una revolución con sello liberal que empezaron algunos jóvenes oficiales y universitarios de la clase media.

De 1944 a 1951 fue elegido como presidente Juan José Arévalo, considerado como uno de los gobiernos revolucionarios, llevó la primera reforma democrática y económica en Guatemala, dichas reformas fueron moderadas, ya que el monopolio de Estados Unidos en la región era absoluto, pues existían tres compañías que dominaban el país; la United Fruit Company (UFC), la Compañía de Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica (IRCA) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEG).

Sentadas las bases del imperialismo norteamericano la llegada de la UFC siguió senderos de explotación, concentración de la riqueza y poder, ésta corporación llegó a poseer 225 mil hectáreas, de las cuales solo un 15 % era explotada, llegó a tal grado su poder económico que en torno a ésta giraba el transporte terrestre, marítimo, energía eléctrica y correos siendo de su prioridad y por lo tanto tenía gran influencia en la vida del país, tanto en lo político como en lo social.¹⁰⁵

Ante dicha situación de abuso de poder en el país y el deseo del pueblo de generar cambios se pugró por la modernización del aparato productivo mediante la industrialización, sobre todo de la reforma agraria que ha sido sofocada por el modelo latifundista. Por lo cual, se da una tendencia nacionalista en el gobierno de Jacobo Arbenz.

De 1951 a 1954 Jacobo Arbenz tomó la presidencia con empuje liberal trató de sustituir y quitar poder a los monopolios norteamericanos, para lo cual desarrolló proyectos industriales alternos que compitieran con la UFC, IRCA y EEG. Así, con capital nacional, y sin tender la mano a ningún banco extranjero, se pusieron en marcha diversos proyectos que conducían a una verdadera conquista de independencia. Jacobo Arbenz fue el que inició el triunfo de la revolución guatemalteca, con la reforma agraria, el apoyo a los obreros y a los campesinos.

Durante este periodo presidencial Estados Unidos realizaría una guerra disfrazada, aliándose a los opositores de Jacobo Arbenz que se encontraban exiliados en otros países del mundo. De esta manera, Estados Unidos declaraba indirectamente la guerra al gobierno de Guatemala. Esta guerra se concretó cuando el 18 de junio de 1954 las fuerzas mercenarias del Coronel Carlos Castillo Armas

¹⁰⁵ Medina Rodríguez, Pedro. *Relaciones bilaterales México-Guatemala 1970-1987: balance y perspectivas para un futuro no inmediato*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 1988, p. 186.

invadió Guatemala desde Honduras al tiempo que la invasión de la CIA bombardeó la ciudad de Guatemala. Con esta presión en un principio renunció el gabinete y más tarde el presidente Arbenz, poniendo fin a los primeros movimientos democráticos.

Para el gobierno norteamericano toda esta nueva trayectoria de la política guatemalteca de presencia nacionalista y contraria a los designios de Washington le pareció “Comunista” y por lo tanto había que exterminarla; se instrumentó la llamada “Operación Éxito”, encabezada por el Coronel Carlos Castillo Armas y apoyado por todos los gobiernos alineados de Centroamérica, junto con Venezuela que siguieron las instrucciones de la CIA y financiamiento norteamericano dio marcha atrás a todo proceso. El nuevo gobierno derogó la Constitución y todas las leyes revolucionarias, entre ellas la Ley de Reforma Agraria. Devolvió las tierras expropiadas a la UFC y a los terratenientes guatemaltecos, decretó la creación del Comité de Defensa Nacional contra el Comunismo.¹⁰⁶

A partir de este momento se sucederán en el poder una serie de regímenes militares, matizando su ascenso al poder de traiciones y golpes de estado, uno tras otro los mandos del ejército se sucedieron, reprimiendo cada vez más los movimientos sociales de Guatemala.

Para entender el fenómeno del refugio, del retorno y las paz, debemos retroceder en el tiempo y recordar que en 1954 se dio la intervención norteamericana y del derrocamiento del gobierno del coronel Jacobo Arbenz Guzmán. Invasión que cortó de tajo las posibilidades de un cambio democrático en el país. Luego siguieron los gobiernos impuestos y fraudulentos que, aunado al descontento y la desigualdad, generaron el inicio de un proceso organizativo que culminó en los años setenta con el surgimiento del movimiento revolucionario. La lucha era una respuesta a las múltiples injusticias y a la gran desigualdad, así como una defensa ante las muertes y desapariciones forzadas e involuntarias de los guatemaltecos democráticos que eran objeto de la represión. El fenómeno del refugio surgió como una consecuencia del conflicto armado interno después de años de represión y terror.¹⁰⁷

La lucha revolucionaria en Guatemala, como tal, empezó a construirse desde el año de 1962, surgiendo la primera guerrilla guatemalteca la Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), surgiendo más tarde otras guerrillas como el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). Desde entonces, el movimiento revolucionario armado estuvo presente en la vida nacional del Estado guatemalteco, el choque entre el ejército y la guerrilla se consolidó en un

¹⁰⁶ *Ibíd.* p. 187.

¹⁰⁷ Mendizábal García, Evangelina. *La construcción de la paz y el retorno*, en Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México, COMAR-ACNUR, México, 1999, pp. 237-238.

progresivo conflicto armado interno entre “fuerzas militares organizadas.”¹⁰⁸ De esta manera, sucedieron una serie de golpes de estado y gobiernos represivos.

De 1958 a 1963 el Gral. Miguel Ydígoras Fuentes subió al poder a través de un golpe de estado y fue expulsado, de igual forma por un golpe de estado encabezado por el coronel Eugenio Peralta en 1963.

De 1966 a 1970, bajo el mandato de Julio Cesar Méndez Montenegro, se recrudecieron los ataques a los movimientos opositores, ya que el ejército guatemalteco recibió asesoría militar de los Estados Unidos, desarrollando fuerzas paramilitares; perfeccionando el sistema nacional de información e inteligencia, la creación de escuadrones de la muerte y la militarización de la sociedad civil. Si bien, Julio Cesar Méndez generaba expectativas muy grandes, sin embargo, en realidad todo esto era totalmente una ficción porque los militares tenían controlado todo.

En el periodo de 1974 a 1978 gobernó el Gral. Eugenio Laugerud García Kjell aumentando la política agresiva en la provincia y continuó con más fuerza la represión y asesinato a las comunidades indígenas.

De 1978 a 1982 subió al poder el Gral. Romeo Lucas García, el cual continuó con la política de terror. Paralelamente, las denuncias por las abiertas violaciones a los derechos humanos, así como las muertes violentas por causas políticas se duplican mes por mes. La dinámica del terror responde a la amenaza revolucionaria. Guatemala esta en guerra.¹⁰⁹

Entre 1981 y 1984, el ejército inició una campaña contrainsurgente, introduciendo una estrategia denominada “Tierra Arrasada”, la cual pretendía restarles bases sociales al movimiento rebelde. Asimismo, los militares endurecieron la represión en el campo porque consideraban que las comunidades indígenas y campesinas pobres eran la base de la guerrilla y llevaron a cabo masacres en comunidades rurales.¹¹⁰ En ese momento, la estrategia de violencia se convirtió en una política de Estado y se hicieron frecuentes, los hasta entonces casos aislados de masacres, quemas de cosechas, exterminios de aldeas completas, aniquilamiento de animales, violaciones de mujeres, maltrato de niños

¹⁰⁸ Corona Godinez, Mónica Patricia. *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*. Tesis de Licenciatura, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, 1991, p.2.

¹⁰⁹ Rouqué Alain. *Guerra y Paz en América Central*, FCE, México, 1994, pp. 126-127.

¹¹⁰ Matías Calmo Vicente, *Ponencia: La experiencia de las mujeres refugiadas guatemaltecas* en www.laneta.apc.org/sclc/desmilitarizacion/encuentro/ponencias/matias1

y ancianos, así como mecanismos de intimidación.¹¹¹ Las derrotas de los movimientos democráticos y revolucionarios en Guatemala marcaron los momentos de los éxodos, de flujos de refugiados y exiliados políticos.

Ante estos hechos, la violencia generalizada nace el temor fundado de la población por perder la vida. Este temor obligó a miles de personas a iniciar un éxodo asincrónico y desorganizado hacia la frontera de Chiapas, México. Miles de personas se vieron forzadas a abandonar en forma masiva sus comunidades para salvar sus vidas cuando éstas fueron atacadas de manera brutal e irracional por el ejército guatemalteco.¹¹²

3.3.2. El ingreso y asentamiento de los refugiados guatemaltecos

Los refugiados guatemaltecos comenzaron a llegar a México durante 1981 y 1982 hacia zonas marginadas. Así, al emigrar masivamente y asentarse en grupos en decenas de campamentos en el estado de Chiapas, cerca de la línea fronteriza con Guatemala, evidenciaron ante la opinión pública nacional e internacional el deber humanitario de ser protegidos y asistidos.

Los primeros refugiados que llegaban a México fueron en su mayoría deportados por las autoridades mexicanas a Guatemala. A mi consideración, ello se debió a tres aspectos fundamentales:

1. El temor de controlar el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos, pues no se contaban con los medios necesarios para enfrentar el enorme desafío humanitario.
2. Por motivos de seguridad nacional. Estando de acuerdo con el Prof. Pedro Medina, ello se debió a las relaciones bilaterales, es decir, que más que dar un cause sensato al fenómeno migratorio, se trató de evadir una confrontación con el régimen guatemalteco, sobre todo fricciones con el ejército guatemalteco.
3. A la inexistencia de una estructura jurídica-institucional para tratar el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos, pues era un fenómeno desconocido para el gobierno mexicano.

Al respecto Iván Carmona señala que es importante llamar la atención de los hechos que sucedieron en mayo de 1981, un grupo de 500 campesinos indígenas guatemaltecos arribaron al cruce fronterizo de Arroyo Negro, en el sur del estado de Campeche, México, buscando asilo territorial. Dos

¹¹¹ Carmona Toloza, Iván. op.cit., p. 79.

¹¹²Ibíd., p. 80.

días después las noticias informaban que habían sido deportados a Guatemala. Un mes más tarde entraron 500 familias a los poblados fronterizos de Benemérito de las Américas, La Fortuna y Frontera Echeverría, municipios de Ocosingo, en el estado de Chiapas, pero también fueron expulsados por las autoridades de la Secretaría de Gobernación. Hecho que constituye una violación flagrante a uno de los principios de protección a los refugiados que es el principio de “No devolución”¹¹³ tal y como mencionamos en el capítulo anterior.

Hay que recordar que en ese primer momento la COMAR no estaba en funcionamiento y la respuesta inicial de las autoridades fue más de rechazo que de tolerancia. Como resultado de ello, se quiso hacer pasar el nuevo fenómeno del éxodo masivo de guatemaltecos (campesinos pobres para quienes el exilio significaba simplemente salvar la vida ante la política de “tierra arrasada” que se imponía en su patria) por el estrecho embudo del concepto de “asilo”. Éste había sido concebido en los instrumentos latinoamericanos sobre la materia para responder a la situación individual de políticos influyentes perseguidos y se encontraba así reflejado en la legislación mexicana. Sin embargo, aplicado al concepto mecánicamente a la situación inédita de la presencia masiva de guatemaltecos no se podía cubrir la riqueza de matices que ella planteaba. El resultado de este primer enfoque fue desastroso para los refugiados que, salvo unos pocos que fueron reconocidos como “asilados”, los restantes fueron obligados a punta de fusil a cruzar las caudalosas aguas del Usumacinta con el destino incierto de sus caldeadas aldeas en Guatemala.¹¹⁴

No cabe duda que ante dicha situación se puso en riesgo la vida e integridad de los guatemaltecos que arribaron a México. Sin embargo, esta decisión de las autoridades mexicanas no logró frenar el éxodo.

César Pérez menciona que los funcionarios que expulsaron de México a los primeros solicitantes guatemaltecos de asilo rompieron la tradición de asilo que desde la época independiente convertía a México en tierra de libertad y de respeto a la vida. Los funcionarios públicos mexicanos en lugar de resolver el pedido de protección que le hacían extranjeros en su territorio, los devolvieron al lugar de su procedencia, con lo que denegaron en los hechos el asilo, refugio, amparo o protección, además violaron los derechos que la Constitución de México otorga a los seres humanos, así como convenios internacionales sobre la materia firmados por México.¹¹⁵

Frente a este contexto, los campesinos mexicanos fueron quienes directamente hicieron respetar el derecho de asilo. En enero de 1982 se sabía que los campesinos de Chiapas protegían, de una manera

¹¹³ Carmona Toloza, Iván. op.cit., p. 81.

¹¹⁴ Santistevan de Noriega, Jorge. *Cinco ideas-eje sobre la experiencia con los refugiados guatemaltecos*, en Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 106.

¹¹⁵ Pérez Guzmán, César. Propuestas de modificación a la Ley General de Población y su Reglamento, en Freyermath Enciso Graciela, *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1992, p. 75.

solidaria y fraternal, a cerca de 7 mil guatemaltecos que habían cruzado la frontera en busca de refugio y no permitían que las autoridades de la Secretaría de Gobernación continuaran con las expulsiones.¹¹⁶

De esta manera, podemos observar que en un inicio fueron las familias campesinas mexicanas de las zonas fronterizas, quienes hospedaron a algunos refugiados, enfrentándose incluso a los soldados guatemaltecos que buscaban su exterminio, debido a los lazos comunes culturales e históricos que mantenían. Asimismo, la Iglesia Católica y otras entidades no gubernamentales se encargaron de organizar la ayuda. Pues, el proceso de refugio guatemalteco refleja raíces históricas que vivían a uno y otro lado de la frontera, con enormes similitudes étnicas y socioeconómicas.

Aunque como es común en estos casos, el éxodo ocurrió en condiciones dolorosas y de gran precariedad, la identificación entre poblaciones con condiciones de rezago relativamente semejantes, contribuyó a facilitar la aceptación de los refugiados. Ante dicho fenómeno el gobierno de México tuvo que tomar en cuenta su tradición de asilo, por lo cual tenía que buscar soluciones que estuvieran a la altura con la imagen que México quería proyectar tanto en el exterior como dentro del país mismo.

No cabe duda que México se había distinguido por su política de asilo. Sin embargo, el nuevo tipo de desplazado venía no sólo en grandes cantidades, sino que se trataba en su mayoría de población campesina, indígena y analfabeta, a la que era muy difícil demostrar, en cada caso individual, su persecución política.

Dadas las características masivas e indocumentadas del fenómeno, fue difícil establecer la cantidad exacta de personas que integran este flujo, se hablaba de alrededor de 200 mil refugiados. Sin embargo, oficialmente se estableció la presencia de 46 mil refugiados guatemaltecos asentados en 89 campamentos, desimados a lo largo de los 600 kilómetros de la línea fronteriza con Guatemala, desde la selva Lacandona –zona Marqués de Comillas- hasta Chicomuselo. En los términos más gruesos los refugiados llegaron a México se asentaron en 8 municipios del estado de Chiapas: Ocosingo, Las Margaritas, la Independencia, la Trinidad, Frontera Comalapa, Amatenango de la Frontera, San Pedro Bella Vista y Chicomuselo. La mayoría de los campamentos estaban situados en las cañadas, montañas y en la selva a pocos metros de la frontera y no se contaba con vías de acceso terrestre en su gran mayoría, lo cual dificultó la logística para dar asistencia a los refugiados. El refugio que han solicitado los guatemaltecos es el más numeroso en la historia de México. (ver cuadro 20).

¹¹⁶ Aguayo Quezada, Sergio. *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*, El Colegio de México, 1987, p. 116.



Fuente: ACNUR

No cabe duda que temas como seguridad nacional y soberanía influyeron en la toma de decisiones del gobierno mexicano al diseñar su política hacia estos refugiados.

La decisión que adoptó el gobierno mexicano respecto de los refugiados guatemaltecos fue que México debía de abstenerse de cualquier intervención en los asuntos internos de Guatemala, y buscar evitar tensiones roces que pueden producirse en la frontera, pero también de acuerdo con el derecho internacional, respetar el derecho de asilo y refugio.

3.3.3. La reubicación de los refugiados guatemaltecos

El 30 de abril de 1984 las tropas del ejército guatemalteco invadieron territorio mexicano para atacar el campamento de refugiados El Chupadero ubicado en La Trinidad, Chiapas, que provocó la muerte de varios refugiados y número indeterminado de heridos. Fue entonces cuando el gobierno mexicano optó por la reubicación de los refugiados.

Si bien, cuando el ejército guatemaltecos comenzó a atacar en territorio mexicano, el gobierno mexicano no respondió a los intentos del ejército guatemalteco para arrastrar a las fuerzas armadas mexicanas hacia una política de militarización de la frontera, aunque sí protestó formalmente, mucho menos respondió regresando a los refugiados que ya estaban en territorio mexicano. La justificación del ataque militar por parte del gobierno guatemalteco fue que los campamentos eran lugares de refugio, entrenamiento y adoctrinamiento de guerrilla.

El gobierno mexicano dio prioridad al problema de los refugiados que al problema de insurgencia guatemaltecos. Al respecto se señala que la tolerancia del gobierno mexicano frente al ejército guatemalteco fue mantenerse al margen del conflicto interno de Guatemala aclarando que los conflictos de Guatemala debían resolverlos los propios guatemaltecos.¹¹⁷

Las penetraciones en la frontera ponen en peligro la seguridad de los refugiados y violan la soberanía del estado mexicano, y por eso el gobierno mexicano declaró que la permanencia en los campos sobre la frontera, no era factible, pues México necesitaba garantizar el bienestar de los refugiados y evitar la militarización en la frontera sur, que sólo fomentaría la contrainsurgencia guatemalteca y empeoraría el conflicto centroamericano.¹¹⁸

¹¹⁷ García Tovar, Máximo. *De la tradición de asilo al reconocimiento del estatuto de refugiado*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM- México, 2001, p. 53

¹¹⁸ López Cano, Margarita. *La política de México hacia los refugiados guatemaltecos*, FCPyS-UNAM, 1987, p. 142.

Todo esto no sólo aumenta las tensiones, sino que ya comienza México a planear la posibilidad de que surja en Guatemala la idea de realizar una incursión más seria, a gran escala, dentro de la zona fronteriza mexicana. Frente a esta situación, nuestro gobierno adoptó dos respuestas concretas; en el plan de la seguridad territorial, se aplica una actitud de firmeza pero sin caer en las provocaciones que vienen del otro lado, y en lo referente al aspecto socio-económico de los campos de refugiados se intenta encontrar formas de desarrollo y crecimiento económico en el sureste, a fin de que esos sectores encuentren empleo y vías productivas para sostenerse y no tengan que buscar soluciones de otro tipo. Esto ratifica la tradición mexicana de dar refugio a los perseguidos y da oportunidad de neutralizar una abierta fuente de conflictos en el sur.

En mayo de 1984, después de evaluar las circunstancias y las perspectivas del fenómeno, el gobierno mexicano anunció un programa de 11 puntos para atender a los refugiados y reubicar algunos campamentos de Chiapas a los estados de Campeche y Quintana Roo. En resumen, los lineamientos de esa política fueron los siguientes:

- a) Garantizar a los refugiados protección y asistencia en condiciones similares a las de la población mexicana.
- b) Contar con el apoyo de la comunidad internacional para el financiamiento de los programas de autosuficiencia y desarrollo de los refugiados.
- c) Reubicar a los refugiados en zonas alejadas de la línea fronteriza.
- d) Otorgar todas las facilidades necesarias para la repatriación voluntaria, como un derecho primordial y como la mejor opción para todos los refugiados.
- e) Promover la autosuficiencia, mediante programas productivos, a fin de evitar una dependencia permanente de los programas asistenciales.¹¹⁹

Hemos puesto especial atención a la situación de los refugiados guatemaltecos en nuestra frontera sur, cuyo número asciende a cerca de 46,000. Este fenómeno nos ha preocupado por la precaria situación material de los refugiados, por el riesgo de su propia seguridad y por la posibilidad de fricciones entre México y Guatemala.

El gobierno de México mantiene y mantendrá sus principios y tradiciones de asilo político, protección a refugiados y solidaridad humanitaria. Al mismo tiempo, impedirá que se utilice territorio mexicano para apoyar acciones violentas en Guatemala o en cualquier otro país.

¹¹⁹ Gonzáles, Oscar. Reubicación a Campeche y Quintana Roo: promoción de soluciones, 1984-1988, en *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 73.

Ante la situación concreta que se ha venido generando en los últimos tres años, mi gobierno tomó la decisión de reubicar a los refugiados en terrenos nacionales del estado de Campeche, ya que se habían asentado desordenadamente a unos cuantos metros de la línea fronteriza. La Comisión de Ayuda a Refugiados trabaja en estrecha coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

De esta manera, por razones de seguridad, en el marco de negociaciones entre el gobierno de México y el ACNUR, el 29 de mayo de 1984 se trasladaron a 18 mil refugiados a los Estados de Campeche y Quintana Roo donde se asentaron en 20 mil hectáreas de tierras nacionales de cultivo. La comunidad internacional, por medio del ACNUR, hizo considerables aportaciones para el establecimiento de una infraestructura de servicios y de producción que permitió pronto avances y los primeros resultados positivos en corto plazo.

*Quiero hacer énfasis en las dificultades de este proceso. No fue un lecho de rosas. Pensamos en el traslado masivo a través de la selva, de ríos en canoas, por caminos apenas transitables, en épocas de lluvias y llevarlos, incluso por ferrocarril, a albergues desde donde esperaban ser reinstalados en las casas que iban construyendo conforme los refugiados iban llegando. Hoy, visto a la distancia y teniendo en cuenta la magnitud del desafío, podemos decir que a pesar de lo difícil y espinoso, fue todo un éxito*¹²⁰

De esta manera, podemos considerar que las acciones del gobierno mexicano implicaban comprometerse, aún más, con sus principios en materia de asilo político, refugio y solidaridad humanitaria, a través de la protección y asistencia.

Algunos refugiados se negaron a la reubicación, ya que insistían en que su propósito no era quedarse en México sino regresar lo antes posible a Guatemala, y que la cercanía de la frontera a sus comunidades de origen les permitiría mantener vivo ese deseo. Sin embargo, el peligro de los refugiados en la frontera era latente por lo cual se trató de convencer a la gran mayoría de reubicarse en un largo proceso, por su parte el gobierno mexicano respetó la voluntad de quienes no desearon hacerlo.

La COMAR comenzó a llevar a cabo la cooperación internacional necesaria para establecer un convenio de emergencia para ayuda multidisciplinaria con el ACNUR. Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores celebró la Carta de Entendimiento con las Naciones Unidas/FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población refugiada.

¹²⁰Franco, Leonardo. Un episodio controvertido en la historia de refugio: la reubicación a Campeche y Quintana Roo, en *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 79.

Si bien, la legislación nacional no preveía la figura de refugiado, a pesar de que este contingente de personas cumplía con todos los caracteres de las definiciones del estatuto de refugiados observadas por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Sin embargo, mantenía la postura de que no era necesario pertenecer a dichos instrumentos jurídicos para cumplir con su tradición hospitalaria de asilo y brindaría protección humanitaria a los refugiados guatemaltecos.

De esta forma, el gobierno de México a fin de ser coherente con el *status quo* de la tradición de asilo reconoció el estatus de refugiado de *facto* o de hecho, pero no de *iure* o de derecho. Ante la falta de la figura jurídica de refugiado en la legislación mexicana documentó a todos los refugiados que se registraron con forma migratoria de visitante temporal (FM3) y en otros casos como trabajadores agrícolas fronterizos (FM8).

...Me parece que, en las circunstancias en que se desarrolló la crisis de los refugiados guatemaltecos, todos preferimos poner las necesidades de la vida antes que los caprichos de la ley, y el curso de acción se desarrolló en consecuencia. Efectivamente, el marco legal dentro del cual se fueron resolviendo los problemas en el sureste de México fue tan difuso como flexible. ¿Bajo qué parámetros, convenios internacionales o leyes internas se albergaron los guatemaltecos en México? Creo que en ese momento nadie se hizo la pregunta, sino que más bien se buscó actuar con base en principios de convivencia elemental y soluciones prácticas con miras a resolver en el camino problemas vitales. Así, no hay duda que prevalecieron la Constitución Mexicana y los principios humanitarios, teniendo como marco de referencia la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, pero cada situación concreta se buscó la solución ad-hoc.¹²¹

Dicha etapa de reubicación fue apoyada por el ACNUR, ya que la reubicación traería consigo: a) garantizar la protección nacional e internacional de las vidas de los refugiados, b) respeto del principio de la “No devolución”, c) solucionar las dificultades que implicaba su asentamiento en la frontera para llevar la ayuda humanitaria, d) evitar el riesgos constante de fricciones internacionales con el gobierno de Guatemala y, e) iniciar un proceso de planeación estratégica para la consecución de una política de integración; el cual se ejecutaría con un Programa Multianual para mejorar sus condiciones de vida, desarrollo y oportunidad de empleo que pondría en marcha la política de integración definitiva y, por tanto, la autosuficiencia de los refugiados guatemaltecos, el cual inició en 1988 y concluyó en 1992. Dicho programa fue acordado en la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), cuya objetivo era mantener la observación de los diferentes procesos de paz en la región dándole seguimiento a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos en el área a fin de resolver el problema migratorio de miles de personas.

¹²¹ Santistevan de Noriega, Jorge. Cinco ideas-Eje sobre la experiencia con los refugiados guatemaltecos, en *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 106.

3.3.4. El retorno y la integración de los refugiados guatemaltecos

El retorno de los refugiados a su país de origen se inició al poco tiempo de su llegada a territorio mexicano, primero casi individual e independiente, ya fuera de forma espontánea y sin garantía o pactada y, más adelante de manera organizada y colectiva.

En 1986, con la llegada de un gobierno civil en Guatemala, encabezado por el presidente Vinicio Cerezo Arévalo, después de 31 años de predominio militar, se iniciaron las repatriaciones individuales y familiares, para ello se instituyeron las reuniones tripartitas con la participación de ACNUR, el gobierno de Guatemala, por medio de la Comisión Especial de Atención a Refugiados (CEAR)¹²² y el gobierno de México, mediante la COMAR.

En 1990 se llevaron a cabo las denominadas reuniones cuatripartitas, en las que participaron Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México¹²³, COMAR, ACNUR y el gobierno de Guatemala, representado por la CEAR, para firmar el *Acuerdo para el retorno voluntario, colectivo y organizado* del 8 de octubre de 1992 y, fue hasta el 20 de enero de 1993 que se realizó el primer retorno de este tipo, el cual implicaba tres nuevas etapas fundamentales, que son: el traslado, el asentamiento y la reintegración de los refugiados, ahora considerados repatriados o retornados, en Guatemala. En mi opinión, las reuniones tripartitas y las cuatripartitas permitieron organizar el diálogo entre ambas partes que con el tiempo era más fluido y constante.

La frontera La Mesilla fue un lugar de júbilo y calurosa bienvenida a los retornados, ese ambiente festivo se pudo observar a todo lo largo de la carretera por donde tránsito la caravana. En todos lados se manifestó la solidaridad espontánea de los habitantes, en muchos lugares se hizo presente la música de la marimba, se quemaron coheteros, se leían pancartas con mensajes de “Bienvenida” y “Vivan los Retornados”. Se celebró en grande el reencuentro de los refugiados con todo el pueblo de Guatemala. “Fue el más claro mensaje de aceptación que los guatemaltecos brindaron a los retornados; a todos los que regresaban después de vivir por más de 10 años en México.”¹²⁴

En diciembre de 1996 con los *Acuerdos de Paz en Guatemala* se siguió promoviendo la repatriación voluntaria de los refugiados. De igual forma, para dar solución definitiva a la situación

¹²² Creada mediante acuerdo gubernativo en Guatemala en 1986 como contraparte de la COMAR. Su objetivo principal era atender el retorno de refugiados guatemaltecos en el extranjero, principalmente los que se encontraban en territorio mexicano.

¹²³ Los refugiados guatemaltecos fueron representados por las Comisiones Permanentes.

¹²⁴ Mejía López, Rubio. [et.al], Retorno de la vertiente noroccidental, en *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 175.

legal de estos refugiados, en 1996 se inició el *Programa de Estabilización Migratoria* a favor de los refugiados asentados en Campeche y en Quintana Roo. Debido a este programa 22 mil refugiados han regularizado su estancia en México (a través de la FM2 y/o FM3), la mitad de ellos son mexicanos por nacimiento y casi 2,200 optaron por adquirir la nacionalidad mexicana y se han entregado más de 900 cartas de naturalización.¹²⁵

*Para los guatemaltecos que, a pesar del tiempo y de la puerta abierta para quedarse en México, no han renunciado a su anhelo de recuperar sus raíces ancestrales, preservar su nacionalidad guatemalteca, conservar su lengua indígena y sus costumbres, existe todavía esa fuerza de identidad que les mantiene vivo ese deseo del retorno.*¹²⁶

Así, con el Programa de Estabilización Migratoria, auspiciado en 1996 por el presidente de México, Dr. Ernesto Zedillo, y ejecutado conjuntamente por el Instituto Nacional de Migración y la COMAR, los guatemaltecos que permanecen en nuestro país cuentan todos con los documentos migratorios que les dan la seguridad jurídica plena, para desarrollar una actividad laboral y transitar libremente por todo el territorio nacional. Pueden también obtener su naturalización, si así lo solicitan.¹²⁷

En 1997 para apoyar la integración de los refugiados en México se firmó el *Convenio Internacional de Financiamiento entre la Comunidad Europea y la República de México* durante una fase de dos años, con el objeto de contribuir a la implementación de la nueva política en materia de refugio, mediante el desarrollo del Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva (PAID). Esto es, fortalecer la integración social y económica de la población mexicana y los refugiados.

En 1999, tanto el gobierno de México, a través de la COMAR, como el ACNUR, les plantearon a los refugiados nuevamente regresar cuanto antes y aprovechar todas las posibilidades y las facilidades propuestas para llegar a su tierra u optar por la integración definitiva en México. De esta forma, el 28 de julio de 1999, con el gobierno mexicano Ernesto Zedillo, el gobierno guatemalteco Álvaro Arzúse y la Alta Comisionada del ACNUR Sadako Ogata se dio por concluido prácticamente el refugio guatemalteco con la repatriación del último grupo que optó por regresar a su país y por la regularización migratoria que emprendió México.

¹²⁵ Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la Conclusión del Refugio Guatemalteco en los estado de Campeche y Quintana Roo en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jul99/28jul99.html>

¹²⁶ García Tovar, Máximo. op.cit., p. 149.

¹²⁷ Solís Cámara, Fernando. [et.al], *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 12.

Con el proceso de repatriación voluntaria ha permitido que poco más de 40 mil refugiados hayan retornado voluntariamente a Guatemala. De acuerdo con un comunicado de la Secretaría de Gobernación, la regularización de la situación migratoria de los refugiados guatemaltecos, ya sea para retornar a su país o para radicar en México, refrenda la obligación de las autoridades de salvaguardar la integridad de los refugiados, además de garantizar su libre tránsito por el país para que puedan realizar actividades remuneradas en las modalidades que dispone la ley en la materia¹²⁸ (ver cuadros 21,22 y 23).

CUADRO 21

Repatriados guatemaltecos 1984-1999

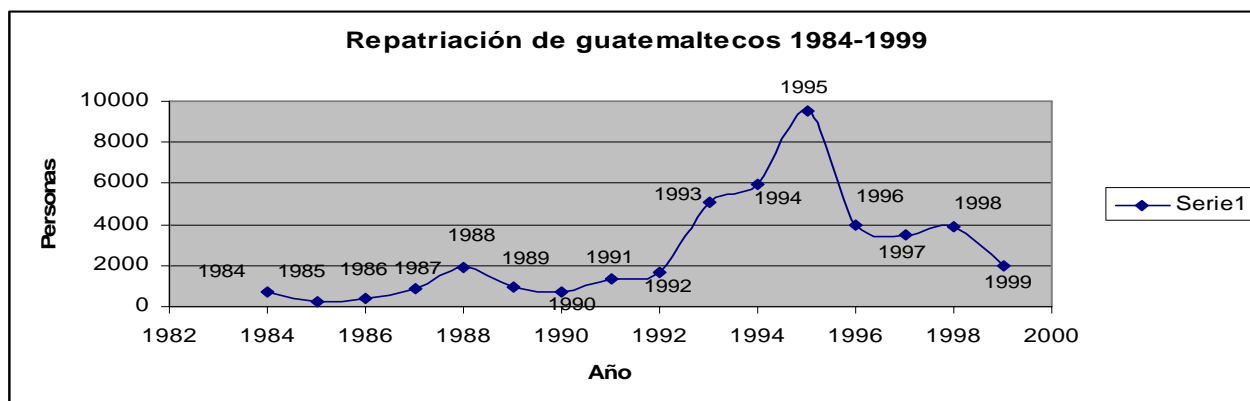
Año	Repatriados
1984	714
1985	266
1986	395
1987	845
1988	1927
1989	931
1990	745
1991	1355
1992	1700
1993	5049
1994	5947
1995	9501
1996	3968
1997	3507
1998	3890
1999	1997

Total **42, 737**

Fuente: Garcia Tovar José Máxio, *De la tradición de asilo al reconocimiento del estatuto de los refugiados en México: solución a la crisis de refugiados guatemaltecos en la frontera sur. 1982-2000*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, p. 78.

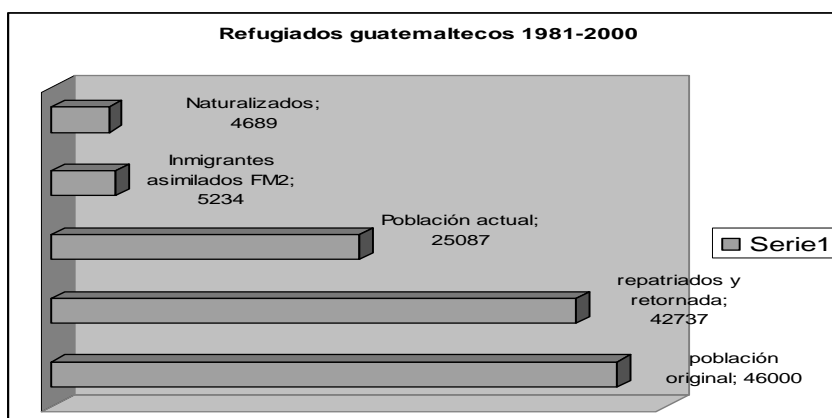
¹²⁸ La Jornada, *la residencia a 20 mil guatemaltecos*, 9 de Dic. de 1996 en <http://www.jornada.unam.mx/1996/12/09/guatemala.html>

CUADRO 22



Fuete: Elaboración propia

CUADRO 23



Fuete: García Tovar José Máximo, *De la tradición de asilo al reconocimiento del estatuto de los refugiados en México: solución a la crisis de refugiados guatemaltecos en la frontera sur. 1982-2000*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, p. 78.

Gracias a la cooperación bilateral entre México y Guatemala, así como el respaldo de la comunidad internacional, principalmente del ACNUR y de las diversas ONG, miles de refugiados retornaron a su lugar de origen en condiciones de dignidad y con pleno respeto a sus derechos.¹²⁹

Es de esta forma que a través de una de las mejores soluciones duraderas que señala el ACNUR, la repatriación voluntaria (75% de la población guatemalteca refugiada en México fue repatriada) y a la

¹²⁹ García Tovar, Máximo. op.cit., p. 89.

vez la integración en el país de refugio, se ha logrado que nuestro país se considerara como un modelo internacional para resolver la situación de los refugiados.

Queda demostrado que cuando existe disposición tanto del gobierno receptor como del gobierno de origen de los grupos de refugiados, contando con el apoyo de ACNUR y de la comunidad internacional en su conjunto, nada hay que no pueda hacerse para encontrar la solución más adecuada y humanitaria para este tipo de retos.¹³⁰

Es así que el refugio guatemalteco fue un fenómeno, el cual puso un reto a México, construir un sistema jurídico-institucional para futuros refugiados que llegaran a territorio mexicano. Asimismo, los desplazamientos de refugiados en Latinoamérica han sido un factor determinante para que los países de América Latina comiencen a poner mayor interés en el Derecho Internacional de los Refugiados. De esta forma, el flujo masivo de refugiados a finales del siglo XX refleja la tradición de asilo que México ha mantenido, incluso el modelo mexicano ha sido señalado por el ACNUR como una acción ejemplar para otras latitudes que enfrentan el mismo problema.

3.4. La creación de la COMAR y la labor del ACNUR ante la situación de los refugiados

En la década de los 80s un gran número de refugiados centroamericanos llegaron a México huyendo de sus países porque su vida, seguridad o libertad se encontraban amenazadas por la violación masiva de los derechos humanos, así como por la persecución y el terror generalizado.

Ante este contexto las autoridades mexicanas se encontraron con la imposibilidad de enfrentarse a tal situación, ya que no existían ni estructuras, ni políticas eficaces para hacer frente al fenómeno del refugio en forma masiva, incluso la figura jurídica de refugiado no existía en la legislación mexicana.

El autor Máximo García Tovar señala que la llegada de los centroamericano, y en particular la de los guatemaltecos a la frontera sur, fue tan abrupta y sorpresiva para México que significó un

¹³⁰ Carrillo Castro, Alejandro. La evolución del refugio guatemalteco en México, en *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 268.

desafío. Caracterizaron a este fenómeno la falta de experiencia de las autoridades, el carácter máximo del flujo y la composición principalmente indígena y campesina de población no beligerante.¹³¹

En comparación con lo anterior, a mediados siglo XX México fue receptor de importantes corrientes europeas víctimas del fascismo o nazismo. Ante ello, México respondió sin una organización permanente o contando con algún órgano especializado para la atención de refugiados, respondiendo casuísticamente, encontró la forma de crear condiciones internas propicias para dar cabida en suelo mexicano a perseguidos o desterrados y asegurarles libertad, protección y un clima favorables para su desempeño.¹³²

Asimismo, la tradición política hospitalaria México se enfrentó a casos de exilió los cuales siempre resolvió dentro del marco de la legislación interamericana, tal y como analizamos en el primer punto de este capítulo. Pues, ante el fenómeno del éxodo de refugiados centroamericanos los instrumentos jurídicos interamericanos aparecen muy limitados para regular el problema, de igual manera, rebasaban la capacidad de respuesta de estos lineamientos y provoca una fuerte conmoción en las estructuras jurídicas nacionales que hasta finales de los setenta parecía ser adecuadas y ahora se manifestaban insuficientes e incompletas.

Ahora los desplazamientos masivos son los que servirían a México para demostrar su capacidad de absorción, por lo tanto, fue necesario crear instituciones que sirvieran tanto a los refugiados como al país.

Así, el Ejecutivo decidió elaborar un decreto que creara un organismo de carácter permanente e intersecretarial conformada por la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Prevención Social, denominado Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), con el propósito de dar atención a la población refugiada en México.

El decreto presidencial para la creación de COMAR se expidió el 22 de julio de 1980, fue establecida como órgano permanente de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, con el fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados, con los siguientes objetivos: estudiar las necesidades de los refugiados

¹³¹ García Tovar, Máximo. *op.cit.*, p. 48.

¹³² Portillas Pons, María del Carmen. *Algunas consideraciones en torno al asilo político y el refugio*, Tesis de Licenciatura, ITAM, México, 1991, p. 82.

extranjeros en el territorio nacional; proponer las relaciones e intercambio con organismos internacionales creados para ayuda a los refugiados; aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país; y buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados.¹³³

Considerando; Que nuestro país ha sentado en su vida independiente una tesis inalterada de asilo a quienes sufren persecución por motivos políticos en su país de origen, lo cual se traduce en la permanencia dentro de su territorio de refugiados que requieren atención en sus inmediatas necesidades después de haber obtenido su asilo en el país;

Que dicha situación plantea la necesidad de crear una Comisión Intersecretarial en la que concurran representantes de las dependencias del Ejecutivo Federal que deban participar en esta materia conforme a su respectiva competencia, a fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados.

Que, por otra parte, dicha Comisión estará encargada de proponer las relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persigan iguales o similares finalidades; he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO.- Se creo 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, quien tendrá el carácter de Presidente y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Los Titulares de las Secretarías precisadas en el párrafo anterior, designará a sus representantes que fungirán como Consejero Propietarios, así como a los Suplentes que cubrirán las ausencias de ellos, con las mismas obligaciones y derechos.

SEGUNDO.- La Comisión tendrá a su cargo:

I Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional;

II. Proponer las relaciones e intercambio con los organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados;

III. Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país;

IV. Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados;

V. Expedir su reglamento interior

VI. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines...¹³⁴

La misión de la COMAR es efectuar recomendaciones ponderadas en materia de refugio y proponer soluciones que logren la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración definitiva del refugiado a la sociedad mexicana.

Las primera actividades que desarrollaría la COMAR fueron el de coordinar la labor de las secretarías participantes, se establecieron los primeros contactos con las autoridades locales, se analizó la situación de los diferentes tipos de refugiados, se elaboraron proyectos para dar atención económica.

¹³³ Citado en Pérez Guzmán César, Propuestas de modificación a la Ley General de Población y su Reglamento, en *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1992, p.48.

¹³⁴ Decreto Presidencial. Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1980, Secretaría de Gobernación.

De esta manera, se definieron diversas estrategias para atender a la población refugiada, en particular el éxodo masivo de centroamericanos, por lo cual se tuvo que recurrir al auxilio del organismo especializado en Naciones Unidas, el ACNUR.

Cuando se iniciaron los trabajos de COMAR no había un representante del ACNUR; desde San José de Costa Rica se atendía a México, Centroamérica y el Caribe. En la ciudad de México sólo había una pequeña oficina a cargo de una secretaría de protección. Esta circunstancia se deriva quizá de que no se consideraba que la magnitud del problema hiciera necesario contar con una delegación mayor en México.

De esta manera, México firmó un Convenio con el ACNUR el 5 de octubre de 1982, en el que se acuerda la instalación de una Oficina del ACNUR, a partir del reconocimiento de que la tarea de este organismo es, entre otras, buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, y en el que se plantea que la interpretación de dicho Convenio se hará teniendo en cuenta su fin principal, que el de permitir que la Oficina (en México) puede desempeñar las funciones previstas en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Convenio que fue aprobado por la Cámara de Senadores y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1983. Asimismo, el establecimiento de una representación permanente del ACNUR demostraría la buena disposición del gobierno mexicano 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. De esta manera, a través de la COMAR, México abordó el problema de los refugiados guatemaltecos de forma integral y sobre todo de apoyo a la repatriación voluntaria.

Por Plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, se firmó en la Ciudad de México el día cinco del mes de octubre del año de mil novecientos ochenta y dos, un Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativos al Establecimiento en México de una Representación de la Oficina del Alto Comisionado, cuyo texto y forma en español consta en la copia certificada adjunta.

El mencionado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día diecisiete del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta y dos, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y tres...

Artículo I. El gobierno reconoce la personalidad jurídica a la oficina y, en particular, la capacidad de ésta para celebrar toda clase de actos y contratos permitidos por las leyes mexicanas, e intervenir en toda acción judicial o administrativa en defensa de sus intereses...

*Artículo V. El presente convenio se interpretará teniendo en cuenta su fin principal, que es el 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 Refugiados...*¹³⁵

Este hecho sería de gran importancia para México, ya que con el establecimiento de una oficina del ACNUR permitiría el fortalecimiento de la COMAR, debido a la experiencia y conocimiento que el ACNUR ha adquirido desde su formación. Asimismo, las funciones de la COMAR sirvieron de base para la aceptación mexicana de la ayuda brindada por el ACNUR, a pesar de que México no estaba adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967.

Asimismo, COMAR había mantenido desde su creación una estructura institucional fundamentalmente financiada por el ACNUR. Más de un 80% de los recursos que COMAR ha dispuesto han sido otorgados por ese organismo internacional y en la última etapa han sido proporcionados por la Unión Europea.¹³⁶

Cabe recordar que durante los primeros años de existencia del ACNUR, en 1950, no estuvieron dedicadas exclusivamente a los refugiados latinoamericanos, parte de ellos se debe al contexto histórico en Europa y a los éxodos masivos de refugiados que se estaban originando. Si bien, durante las décadas de los 50s y 60s, la protección y atención a los perseguidos políticos corrió en América Latina por cuenta de los Estados con base en los tratados interamericanos de asilo, es decir, a la tradición latinoamericana sobre asilo.

Jorge Santistevan señala que solamente en la década de los setenta cuando los gobiernos militares se instalaron en el Cono Sur, el asilo territorial en los países de esta parte del continente entra en crisis o en suspenso. En este momento, se solicita la intervención del ACNUR para brindar mayor protección y asistencia a refugiados latinoamericanos que, en la mayoría de los casos, tuvieron que ser reasentados en terceros países del continente europeo, o en aquellos Estados latinoamericanos que mantuvieron la generosa tradición de asilo, como Costa Rica, Cuba, México o Venezuela. Más recientemente, hacia fines de la década de los ochenta, la oficina del ACNUR fue convocada a colaborar en el tratamiento del fenómeno crecientemente masivo de refugiados centroamericanos provocado por la proliferación de conflictos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.¹³⁷

¹³⁵ Decreto Presidencial. Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1983.

¹³⁶ García Tovar, Máximo. op.cit., p. 69.

¹³⁷ Santistevan, Jorge. La experiencia del ACNUR con los refugiados guatemaltecos en el sureste de México, en *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1992, p. 24.

Como hemos mencionado, en este contexto el ACNUR inició su actividad de manera sistemática en México, brindando atención prioritaria a los refugiados guatemaltecos en el sureste de México mediante convenio con la COMAR, que a su vez recibió por convenios importantes contribuciones en especie del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1984, el cual finalizó hasta 1992.

Ante el fenómeno de los refugiados guatemaltecos se observa por primera vez la construcción de una relación de confianza entre el ACNUR y la COMAR, ya que ante la urgencia con la que se plantearon los problemas en una zona de fronteras, se hizo necesaria establecer dicha relación, promoviendo la repatriación voluntaria y la integración a México que tuvo como finalidad velar por los intereses de los refugiados. Por tanto, podemos afirmar que el ACNUR y la COMAR lograron una sólida relación de confianza y de cooperación.

3.5. La legislación mexicana en materia de refugio

Cabe señalar que la Constitución Mexicana de 1917 no reconoce directamente la institución jurídica del asilo. Sin embargo, en su artículo 15, al prohibir la celebración de tratados de extradición, en virtud de los cuales el Estado mexicano se comprometa con uno o más Estados extranjeros a entregarles aquellas personas a quienes dichos Estados imputan la comisión de delitos de carácter político, se infiere claramente que lo que éste precepto consagra, si bien sólo en forma indirecta, es la humanitaria institución conocida en el orden jurídico internacional como derecho de asilo.

Artículo 15 constitucional

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.¹³⁸

En la legislación mexicana se establece en la *Ley General de Población* la característica migratoria de asilado político, y hasta 1990 se incorporó la de refugiado, emanada de la Declaración de Cartagena de 1984, es decir, después de diez años de la situación que prevalecía en nuestro país se promovió la reforma a la Ley General de Población para crearse dicha figura jurídica.

...después de diez años de lidiar con las consecuencias de la crisis centroamericana y ante perspectivas de una solución política en la mayoría de los casos, el gobierno mexicano legisla cuando

¹³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*el problema esta en vías de solución, y en la práctica aborda el problema de los refugiados desde la perspectiva de la repatriación. Sin embargo, la inclusión de la categoría de refugiado en la legislación mexicana consistió en el reconocimiento explícito de la presencia en México de personas necesitadas de protección, cuyo perfil no corresponde a los criterios establecidos para la categoría de asilado político de acuerdo a la tradición interamericana.*¹³⁹

Artículo 42 de la Ley General de Población

...

V. Asilado político.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaria le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar con esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo haya obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaria 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 ellos sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaria 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 el derecho a regresar a esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaria. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad y seguridad se vean amenazadas.

*La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, el extranjero a quien se le otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugio*¹⁴⁰.

En México no existía la figura jurídica de refugiado, fue hasta 1990 que se incorpora en el marco jurídico, pues como señalábamos anteriormente, México respondió bajo la figura de asilado u otro calidad migratoria a los pocos números de personas a finales de década de los setenta y fue hasta la década de los ochenta que México recibe un número amplio de refugiado provenientes principalmente de Guatemala, a los cuales reconoció de *facto* como refugiados trabajando junto con el ACNUR bajo los principios y las normas del Derecho Internacional de los Refugiados.

Frente a este contexto, existieron posturas opuestas respecto de la incorporación de la figura jurídica de “refugiado”. Por una parte, dentro del gobierno hay quienes piensan que no es el momento,

¹³⁹ Citado en García Tovar, Máximo. op.cit., p. 67.

¹⁴⁰ Ley General de Población 1998.

ya que se crearía un debate político poco beneficioso, y que México perdería parte de su autonomía y soberanía, y su capacidad total de decisión. Por la otra, otros piensan que la internacionalización, cada día mayor al problema, hace más apremiante la necesidad de que México suscriba documentos aduciendo que así nuestro país podría responder mejor a su vocación humanitaria y ganaría más credibilidad en los foros internacionales y que lejos de crearle problemas, podría llevar la solidaria responsabilidad de los refugiados, decidir y tomar parte activa en las decisiones que atañen en el ACNUR.¹⁴¹

Asimismo, podemos observar que a través del establecimiento de la COMAR y la incorporación de la figura jurídica de refugiado se comienza a desarrollar una normatividad interna atendiendo al Derecho Internacional de los Refugiados. Asimismo, comenzar a legislar sobre este punto contribuía a la modernización en este aspecto. Por tanto, se dan los primeros impulsos para que México se adhiera a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 siempre con bases y mecanismos legales en materia de refugio.

Ahora bien, es necesario abordar la situación actual del refugio en México, pues como hemos mencionado anteriormente, el panorama ha cambiado en los últimos años, tal y como veremos a continuación.

3.6. La situación actual de los refugiados en México

México ha vivido cambios importantes en el tratamiento a refugiados, si bien nuestro país se ha distinguido por su tradición política de asilo, que durante el siglo pasado atendió la urgencia de los exiliados españoles, consureños y centroamericanos que huían de las dictaduras y la represión; no existía en México una normatividad jurídica específica para el fenómeno del refugio, sino que prevalecía una humanitaria y fraternal posición que reaccionaba coyuntural y discrecionalmente. El cambio que ahora se experimenta es resultado de la nueva política de gobierno de hacerse responsable del proceso de elegibilidad de las solicitudes de refugio en nuestro país.¹⁴²

¹⁴¹ Citado en López Cano, Margarita. op.cit., p. 93.

¹⁴² Sin Fronteras I.A.P., *Panorama de la Situación de los Refugiados en México* en <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm>

Estos cambios en el tratamiento de los refugiados son consecuencia de los avances jurídicos e institucionales en la materia, con el establecimiento de la COMAR y con la incorporación de la figura de refugio en la Ley General de Población y su Reglamento.

El 18 de abril del 2000, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó por 76 votos a favor y una abstención, la adhesión de México a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 reafirmando su apego al Derecho Internacional de los Refugiados. Así, el 1º de junio del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprobó la adhesión de México a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. El 8 de junio del 2000, el gobierno mexicano depositó ante la Secretaría General de las Naciones Unidas los instrumentos de adhesión a la Convención de 1951. Y hasta el 18 de marzo de 2002 el gobierno mexicano se anuncia como responsable del proceso de las solicitudes de refugio que anteriormente llevaba a cabo el ACNUR.

Los beneficios que México logró al adherirse a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, podemos encontrar:

1. México toma una ingerencia directa en el programa del ACNUR a nivel mundial.
2. Profesionales de diversas disciplinas, servicios asistenciales, asociaciones civiles, organismos de estado, universidades y el sistema educativo y sanitario, podrían aprender a combinar programas de asistencias nacionales, con una experiencia y proyección internacional, no solamente con el ACNUR, sino con otros organismos que trabajan conjuntamente con el ACNUR.
3. La carga de solidaridad en situaciones límite, podría ser compartida al recurrir a un organismo cuya experiencia en este dominio se ha revelado necesaria y útil en otros países.
4. En caso de fricciones con otros países al aceptar a refugiados, el ACNUR ha demostrado ser un organismo capaz de usar sus buenos oficios y ser un interlocutor válido para mitigar y resolver problemas.

De esta manera, la ratificación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 comprometían plenamente al gobierno de México a acatarlos. Así, la ratificación tuvo que esperar 49 años para quedar confirmada y pasar a ser una “ley suprema” en materia de refugio (con tres reservas referentes al derecho al trabajo, al libre tránsito y a la no expulsión y una declaración interpretativa). Esto significa que se encuentra sólo por debajo de la Constitución Nacional y, por tanto, es obligada fuente primaria para la promulgación de toda ley o reglamento relacionado.¹⁴³

Por tanto, podemos decir que durante los años anteriores se habló de refugio en México, se firmaron acuerdos internacionales para la atención de refugiados, se creó la COMAR, se recibieron fondos para el apoyo de refugiados, sin embargo, legalmente a ninguna persona se le consideraba como tal, pues queda claro que no existía dicha figura en el marco jurídico mexicano, asimismo, era un fenómeno que no era tratado en las Convenciones que México había suscrito en cuanto asilo político para exiliados.

Ahora bien, en mi opinión la ratificación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 por parte de México es de vital importancia, en primer lugar asume plena responsabilidad frente a estos instrumentos jurídicos internacionales y con los refugiados y, en segundo lugar porque es un factor que ha influido en los cambios de nuestro marco jurídico e institucional. Pues, como parte de la Convención de 1951, es responsabilidad del Estado mexicano, a través de todas sus instituciones en los distintos niveles de gobierno, desarrollar acciones y vigilar el cumplimiento de lo que la propia Convención de 1951 establece. Esto significa que el gobierno mexicano comienza hacerse cargo de los procedimientos para reconocer refugiados.

¹⁴³ *Ibíd.*

CUADRO 24

<p>Refugiados bajo el mandato del ACNUR. (Reconocidos en México antes de Marzo de 2002.)</p>	<p>Refugiados bajo la Convención de 1951. (Reconocidos en México bajo la Convención de 1951 desde Marzo de 2002.)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Personas consideradas por el ACNUR como refugiados. • Esta determinación no depende de que el Estado de asilo sea parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. • No pueden beneficiarse de los derechos en la Convención de 1951. 	<ul style="list-style-type: none"> • Son personas consideradas refugiados por las autoridades de los Estados que se han adherido a la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967. • Como tales, pueden reivindicar los derechos y beneficios que esos Estados se han comprometido a conceder a los refugiados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sin Fronteras I.A.P.

El cuadro 24 muestra cambios importantes en materia de refugio, pues bien, a partir de marzo de 2002 México es responsable del proceso de elegibilidad de las solicitudes de refugiado, de ahí la importancia de mantener instituciones efectivas y justas para lograr el debido proceso, sin olvidar que aún el ACNUR otorga apoyo técnico, logístico y económico a nuestro país.

Actualmente la situación del refugio en nuestro país está marcada por un número pequeño de refugiados. Muchos de estos refugiados vienen de lugares fuera de Latinoamérica. La organización civil Sin Fronteras I.A.P señala que en el 2001 los refugiados reconocidos por el gobierno mexicano eran originales de lugares tan recónditos como próximos: Albania, Argelia, Bangladesh, Bielorrusia, Colombia, Congo, Cuba, Etiopía, Guatemala, Honduras, Irán, Irak, Paquistaní, Palestina, Rusia, Sierra Leona, Sri Lanka, Somalia, Sudan, Togo, Túnez y Yemen. Éste ha sido el patrón durante los últimos seis años¹⁴⁴ (Ver cuadro 25)

¹⁴⁴ *Ibíd.*

CUADRO 25

Solicitantes de Refugio de Marzo de 2002 a 31 de Marzo de 2006

País de Origen	No. Sol. Recibidas	Resoluciones Comité Elegibilidad				Total de Resoluciones	Pendientes final periodo***
		Aceptados	Acep. Otros**	Rechazados	Otros*		
AFG	3	2	0	0	1	3	0
ALB	20	6	0	11	3	20	0
ALG	2	1	0	1	0	2	0
ANG	2	0	0	1	0	1	1
ARE	1	0	0	1	0	1	0
ARG	5	0	0	3	2	5	0
ARM	6	1	0	0	4	5	1
BGD	29	2	0	16	11	29	0
BOL	1	0	0	0	1	1	0
BRA	4	0	0	0	4	4	0
BZE	1	0	0	1	0	1	0
CAR	3	0	0	0	0	0	3
CMR	17	0	0	4	6	10	7
COB	2	0	0	2	0	2	0
COD	16	10	0	6	0	16	0
COL	185	55	5	66	49	175	10
COS	2	0	0	0	2	2	0
CUB	173	1	0	44	119	164	9
CHI	20	4	0	8	6	18	2
CZE	2	0	0	2	0	2	0
DOM	5	0	0	1	4	5	0
ECU	5	1	0	2	2	5	0
ESP	1	0	0	0	0	0	1
ERT	184	65	0	16	96	177	7
ETH	189	46	0	20	119	185	4
GAB	1	0	0	0	0	0	1
GBR	1	0	0	1	0	1	0
GAZ	2	2	0	0	0	2	0
GHA	4	1	0	2	1	4	0
GNB	2	0	0	2	0	2	0
GEO	1	0	0	1	0	1	0
GUI	5	0	0	4	1	5	0
GUA	125	11	0	86	21	118	7
GUY	4	0	0	0	4	4	0
HAI	47	15	0	18	7	40	7
HON	181	14	0	100	50	164	17
ICO	9	5	0	2	2	9	0
IND	44	0	0	11	32	43	1
IRN	2	1	0	0	0	1	1
IRQ	40	3	0	5	24	32	8
ISR	2	0	0	2	0	2	0
JAM	2	0	0	1	1	2	0
KAZ	1	0	0	0	1	1	0
KEN	1	0	0	0	0	0	1
KRN	1	1	0	0	0	1	0
LBR	22	1	0	18	1	20	2
LBY	1	0	0	1	0	1	0

Solicitantes de Refugio de Marzo de 2002 a 31 de Marzo de 2006

País de Origen	No. Sol. Recibidas	Resoluciones Comité Elegibilidad				Total de Resoluciones	Pendientes final período***
		Aceptados	Acep. Otros**	Rechazados	Otros*		
LEB	4	0	0	3	0	3	1
LKA	38	4	0	13	21	38	0
MDA	3	0	0	1	0	1	2
MCD	1	0	0	1	0	1	0
MOR	2	0	0	1	1	2	0
MYA	15	13	0	0	0	13	2
NEP	15	2	0	1	9	12	3
NIC	29	0	0	15	13	28	1
NIG	15	3	0	12	0	15	0
PAL	2	1	0	1	0	2	0
PAN	3	0	0	1	2	3	0
PAR	1	0	0	0	1	1	0
PER	16	0	0	9	7	16	0
PUE	1	0	0	0	1	1	0
ROM	7	0	0	0	6	6	1
RUS	5	1	0	2	2	5	0
SAL	96	7	0	59	24	90	6
SLE	3	0	0	3	0	3	0
SOM	51	25	0	8	7	40	11
SUD	8	1	0	1	3	5	3
SYR	4	0	0	4	0	4	0
TAN	1	0	0	1	0	1	0
TUN	1	0	0	1	0	1	0
TUR	7	3	0	3	1	7	0
UGA	2	0	0	1	0	1	1
UKR	9	0	0	7	2	9	0
USA	6	0	0	5	1	6	0
UZB	2	2	0	0	0	2	0
VEN	10	2	0	1	6	9	1
YEM	1	1	0	0	0	1	0
YUG	5	4	0	0	1	5	0
TOTAL	1739	317	5	613	682	1617	122

*Otros: Se refiere a casos cerrados, por ejemplo, desestimientos, abandono.

**Acep. Otros: Se refiere a casos recomendados con otros instrumentos de protección.

***El total de pendientes incluye, nuevos solicitantes, rechazados, abandonos y desistimientos que no han pasado por el Comité de Elegibilidad sobre Refugiados.

Fuente: Estadísticas globales COMAR en http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/estad_global_comar_2006.pdf

CUADRO 26

Refugiados en México 2002-2005			
	Sep.2002-Ago.2003	Sep. 2003-Ago.2004	Sep.2004-Ago.2005
Solicitudes de Refugio	243	359	359
Rechazados	150	137	83
Desistieron	40	72	72
Pendientes		88	123
Estatutos de refugio	53	62	81

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de la COMAR en <http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=1&subCategoria=80>

En el cuadro 26 podemos observar el total de estatutos de refugiado otorgados por el gobierno mexicano en los últimos años del 2002 a 2005, en este periodo el aumento de solicitudes ha sido realmente considerable, comprobando que las solicitudes de refugiados actualmente son mínimas y ya no se da en éxodos masivos.

A partir de que la COMAR anunció que tomaba enteramente a su cargo el proceso de elegibilidad de solicitantes de refugio se comenzó a trabajar con una nueva dirección al frente y un equipo de trabajo reformado, realizó adecuaciones a su estructura e intensificó contactos y reuniones con los diferentes actores relacionados con los refugiados.

Cabe señalar que el procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado en México es *ad hoc*, es decir, es un procedimiento que no tiene rango de ley, lo cual significa que no se regula específicamente el proceso por el cual un refugiado debe sujetarse, sino que responde de manera discrecional y, únicamente atendiendo a los requisitos básicos que señala el Manual de procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado. Por tanto, es impresionante que solamente podemos encontrar regulada de manera general la figura de refugiado en la Ley General de Población (art. 42 VI) y en su Reglamento (art. 166 y 167)

Artículo 166 del Reglamento de la Ley General de Población

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:

I. Los extranjeros y extranjeras que huyendo de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público, y que

ingresen a territorio nacional, deberán solicitar a la oficina de migración más cercana al lugar donde se encuentra el interesado, la calidad y característica migratorias de No Inmigrante Refugiado. La solicitud deberá formularse al ingreso al territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes;

II. La autoridad migratoria correspondiente, tomará las medidas necesarias para que el solicitante permanezca a su disposición, hasta en tanto se resuelve su solicitud, debiendo enviar ésta a oficinas centrales por la vía más expedita en un plazo no mayor de veinticuatro horas;

III. El interesado, al solicitar el refugio, deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, si viene o no de un tercer país, sus antecedentes personales, las pruebas que a su derecho convenga, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó;

IV. La autoridad migratoria competente admitirá a trámite la solicitud de refugio y desahogará las pruebas ofrecidas en un plazo no mayor de diez días. Dentro de ese plazo la autoridad migratoria podría allegarse los demás medios de convicción que considere convenientes;

V. La autoridad migratoria competente resolverá lo conducente en cada caso en particular, atendiendo a las manifestaciones vertidas por el interesado, las pruebas que acopie y en su caso, las recomendaciones del Comité de Elegibilidad al que alude el artículo siguiente, en un plazo no mayor de quince días, contados a partir de la presentación de la solicitud;

Las oficinas centrales del Instituto al recibir la solicitud de refugio deberán enviar copia al Comité de elegibilidad, quien emitirá con toda oportunidad su recomendación; en caso de no hacerlo, se entenderá que no tiene objeción para el otorgamiento de la característica solicitada.

VI. Reconocido el carácter de refugiado por la autoridad migratoria competente, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará definido en la misma resolución;

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

a) Que se trate de un migrante por motivos económicos o distintos a los previstos en la fracción I;

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

c) Que se encuentre sujeto a un procedimiento de extradición, en cuyo caso la autoridad migratoria podrá diferir la resolución, hasta en tanto se resuelva definitivamente dicho procedimiento de extradición;

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.¹⁴⁵

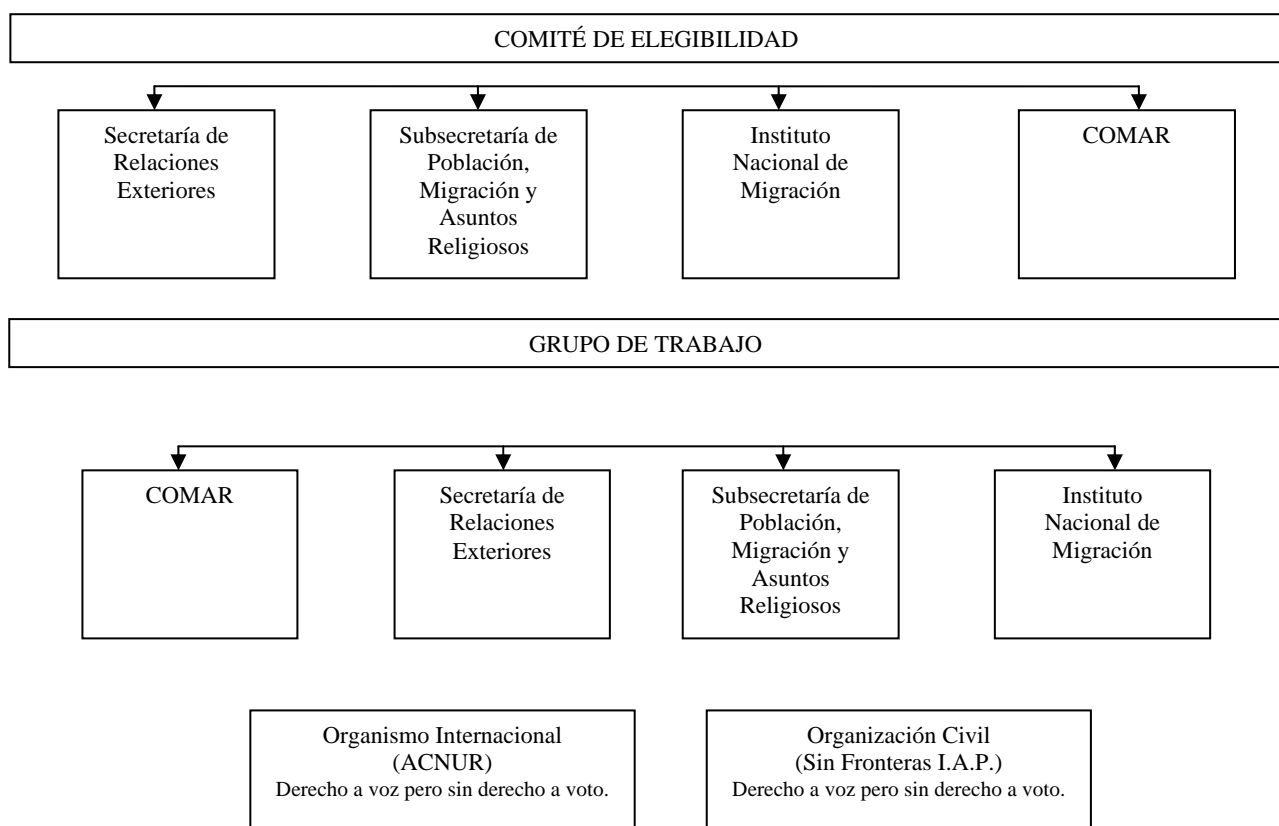
De esta manera, para determinar el estatuto de refugiado en México, la COMAR constituyó el *Comité de Elegibilidad* y el *Grupo de Trabajo* con el objetivo de estudiar, analizar y emitir

¹⁴⁵ Reglamento de la Ley General de Población

recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio al *Instituto Nacional de Migración* (ver cuadro 27).

CUADRO 27

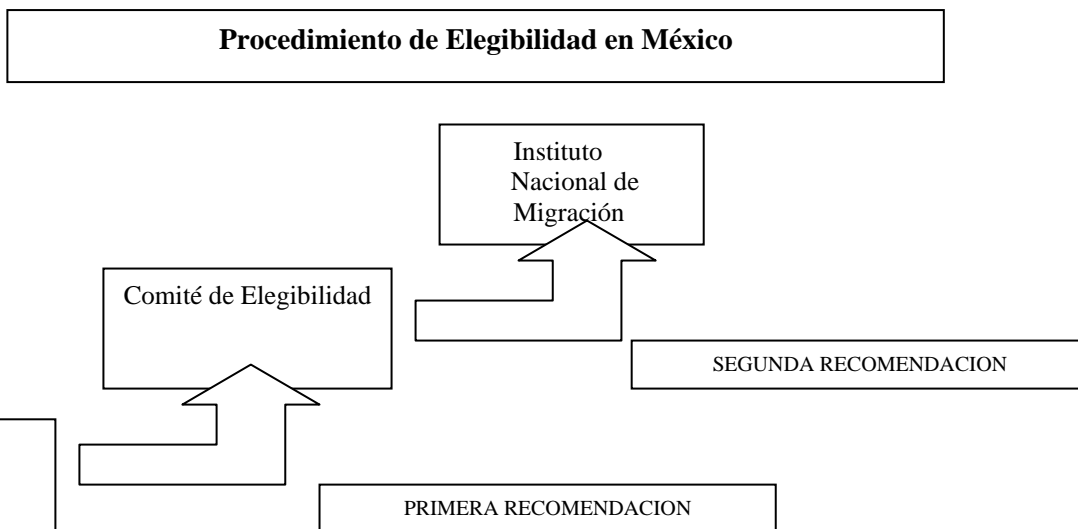
Integrantes del Comité de Elegibilidad y el Grupo de Trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos de Sin Fronteras I.A.P

Las recomendaciones que emite el Grupo de Trabajo, las gira al Comité de Elegibilidad, quien entonces las envía al Instituto Nacional de Migración, único facultado para tomar la decisión final (ver cuadro 28).

CUADRO 28



Fuente: Elaboración propia con datos de Sin Fronteras I.A.P

Otro aspecto importante es que el 3 de mayo de 2001 a petición de la COMAR, la Secretaría de Relaciones Exteriores gestionó ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de la ONU la aprobación para el ingreso de México al Comité Ejecutivo del ACNUR en calidad de miembro pleno. Ello con la finalidad de que nuestro país esté en condiciones de participar en decisiones y políticas mundiales sobre refugio, de acuerdo con nuestra tradición política en la materia.¹⁴⁶

3.7. Desafío de la actual política de refugio en México

Como hemos visto a lo largo de este capítulo México se ha caracterizado por su tradición de asilo a través de su historia. Sin embargo, tras los conflictos latinoamericanos nuestro país tenía que responder a la nueva situación de los flujos masivos de refugiados. Por tanto, esta situación sin precedentes de desplazamiento constituyó un serio desafío para México, si bien en un principio la situación parecía desconocida, existía temor por parte de México al recibir a éxodos de refugiados. Incluso, como mencionamos anteriormente, se deportaron a los primeros refugiados guatemaltecos, aún así, fue inevitable la entrada de miles de refugiados guatemaltecos.

A mi juicio, a pesar de que México no respondió en un principio satisfactoriamente frente a los primeros refugiados guatemaltecos por diferentes circunstancias, sin embargo tras su avance creo que sí buscó la manera de controlar el desplazamiento guatemalteco en territorio mexicano, si bien fue de

¹⁴⁶ García Tovar, Máximo. op.cit., p. 74.

manera oscilante, es decir, ante la falta de un marco jurídico e instituciones específicamente en materia de refugiados se fue construyendo y al mismo tiempo enfrentándose al fenómeno de los refugiados guatemaltecos.

De esta manera, considero que la situación de los refugiados guatemaltecos fue el parteaguas que ha llevado a México a tener mayor interés en materia de refugiados a nivel regional e internacional. Pues hemos visto que en el año 2000 nuestro país forma parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Asimismo, el 16 de noviembre de 2004 los gobiernos de 18 países de América Latina adoptaron por consenso el “Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina”¹⁴⁷. En el Plan de Acción se plantea que en la actualidad en América Latina coexisten varias situaciones:

1. Países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de la condición de refugiados y refugiados inmersos en los flujos migratorios regionales y continentales;
2. Países que albergan a un número significativo de refugiados reconocidos y/o solicitantes de la condición de refugiado; y
3. Países con programas emergentes de reasentamiento.¹⁴⁸

Los avances que el Plan de Acción señala son que actualmente el marco normativo e institucional para la protección de refugiados se ha fortalecido en los últimos 20 años. Un importante número de países de América Latina han consagrado a nivel constitucional el derecho de refugio y la gran mayoría es parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Asimismo, la mayoría dispone de órganos, normas y procedimientos *ad hoc* nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Por tanto, algunos de estos mecanismos son incipientes y requieren para ser operativos de mayores recursos humanos, técnicos y financieros, incluyendo capacitación en materia de Derecho Internacional de los Refugiados, y así garantizar un procedimiento justo y eficiente.

¹⁴⁷ El Plan de Acción de México se adoptó en el marco de las actividades conmemorativas del XX Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

¹⁴⁸ Revista Migraciones Forzadas, *Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Octubre 2005, p. 23.

Sin embargo, los retos que se han propuesto en el Plan de Acción son los siguientes:

1. Investigación y desarrollo doctrinal. América Latina ha contribuido significativamente al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados. Instrumentos como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y la Convención Americana sobre Derechos Humanos han contribuido a mejorar las condiciones de los refugiados en la región. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer los campos de la investigación interdisciplinaria, la promoción y la formación del derecho internacional de los refugiados en América Latina.

Para profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados, el Plan de Acción de México propone la realización por parte del ACNUR, en cooperación con los órganos de derechos humanos del sistema interamericano y las instituciones académicas y de investigación, de los siguientes proyectos:

- Serie de Investigación Jurídica sobre “La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”.
- Manual sobre “Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena”.
- Glosario sobre “Conceptos y Términos Jurídicos del Derecho de los Refugiados”.

2. Formación y fortalecimiento institucional. Los países de América Latina han realizado un esfuerzo significativo en los últimos 20 años para erigir un marco normativo e institucional que garantice el derecho a buscar y recibir asilo

Para lograr una efectiva ejecución de estos sistemas de asilo es preciso que los funcionarios estatales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos tengan un conocimiento suficiente de los mismos.

De igual forma, las Comisiones Nacionales de Refugiados de algunos países en la región enfrentan serias dificultades para la identificación de personal especializado, la puesta en marcha de sistemas de registro computarizados, la lentitud de los procesos de determinación de la condición de

refugiado o la debilidad de los procesos de documentación por falta, entre otros motivos, de recursos técnicos, humanos y financieros.

Por otro lado, se ha reconocido el importante papel de la sociedad civil y las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos en América Latina en la protección y defensa de los refugiados. Esta importante tarea la llevan a cabo las organizaciones no gubernamentales y las iglesias, dentro de un espíritu de cooperación con las instituciones del Estado, incluidas las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, con el ACNUR y otros organismos de protección regionales e internacionales.

Con el propósito de mejorar la formación y el fortalecimiento institucional, el Plan de Acción de México contempla específicamente los siguientes programas:

- Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados
- Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados
- Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección

3. Programa de autosuficiencia e integración local "Ciudades Solidarias". La autosuficiencia e integración económica de los refugiados que se asientan en centros urbanos constituye un desafío para los Estados y la sociedad civil, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades económicas que los propios países de asilo enfrentan. Es por tanto necesario tener presente la difícil realidad de las comunidades de acogida al momento de diseñar proyectos de integración.

El Programa de Autosuficiencia e Integración "Ciudades Solidarias" propuesta por el Plan de Acción de México pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios", pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado.

4. Programa regional de "Reasentamiento Solidario". El reasentamiento puede cumplir tres importantes funciones: (a) es una herramienta para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades especiales de aquellos refugiados que enfrentan amenazas a su vida, libertad o seguridad, así como a otros derechos fundamentales, en el país donde han buscado protección; (b) junto con la repatriación voluntaria y la integración local, constituye una de las soluciones duraderas disponibles

para la situaciones de refugiados; y (c) representa una manifestación tangible de la solidaridad internacional y sirve como un instrumento para la repartición de las responsabilidades entre los Estados.

Los países de América Latina coinciden en la importancia de propiciar el establecimiento de políticas de reasentamiento que incluyan un marco de principios y criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación. Asimismo, hacen un llamado a la comunidad internacional para apoyar el fortalecimiento y consolidación de estas iniciativas, a efecto de que puedan ser mejoradas y replicadas en otros países de América Latina.

En este sentido, uno de los componentes del Plan de Acción de México consiste en el desarrollo de un programa regional de reasentamiento ("Reasentamiento Solidario"), dirigido principalmente a beneficiar a refugiados colombianos.

Ahora bien, trasladando lo anteriormente dicho en el caso de México, sabemos que hoy día ya no se vive la alarmante situación de los éxodos masivos de refugiados, sino que ahora se reconoce de manera individual. Sin embargo, creo importante que la experiencia adquirida y los logros que se obtuvieron del refugio guatemalteco deben seguir prevaleciendo, más aún, mejorar los mecanismos jurídicos-institucionales a favor de los solicitantes de la característica migratoria de refugiado en México, pues sería erróneo decir que el desplazamiento de refugiados en México a terminado y, por tanto, las instituciones han finalizado su labor frente a los refugiados que en décadas pasadas se originaron. En mi opinión, esos acontecimientos fueron y seguirán siendo nuevos desafíos para seguir mejorando el marco jurídico-institucional en nuestro país y preservar la tradición de asilo que ha caracterizado a México.

...sin duda, algo se está planteando en cuanto al futuro de esta institución (COMAR). Su experiencia y la de muchas naciones muestran que es indispensable contar con una instancia diferente a las migratorias, incluso cuando en el corto plazo no se tenga problemas de refugiados. Si se recuerda, cuando nació la COMAR no había en el horizonte un problema serio de refugiados, sin embargo, el hecho de haber sido creada antes de los flujos masivos se reveló provincial. No se partió de la nada. Mis fervientes deseos es que una vez que se concluya la atención a los refugiados guatemaltecos, la COMAR siga existiendo ... presente en la solidaridad internacional, para seguir atendiendo a los casos individuales de asilados políticos y de refugiados... Su experiencia institucional seguirá siendo de gran valía.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Sáenz Carrete, Erasmo. El proceso de CIREFCA y los refugiados guatemaltecos en México, en *Memoria: presencia de los refugiados en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999, p. 134.

Si bien es cierto, con la creación de la COMAR, el establecimiento de la oficina del ACNUR, la incorporación de la figura de refugiado en la LGP y la ratificación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 han sido grandes logros para nuestro país fortaleciendo, aún más, obligaciones internacionales y su compromiso con los próximos refugiados.

Es así, que México aún enfrenta grandes desafíos en sus mecanismos para la concesión del estatuto de refugiados, entre los cuales podemos encontrar los siguientes:

1. Fortalecer los mecanismos institucionales creados para la determinación de la condición de refugiado, dotándoles de mayores recursos financieros y proporcionárseles capacitación y asesoría técnica.
2. Garantizar el respeto de las normas del debido proceso, a través del acceso de los solicitantes al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el establecimiento de recursos efectivos, la adopción de decisiones en un plazo razonable.
3. Incorporar más a la sociedad civil e instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en la formulación de las políticas públicas sobre refugiados y para continuar apoyando su fortalecimiento.
4. Reforzar el conocimiento del Derecho Internacional de los Refugiados.
5. Convertir el procedimiento *ad hoc* para la determinación del estatuto de refugiado a rango de ley.

Como respuesta a estos desafíos el 30 de marzo de 2005 se presentó una iniciativa de ley¹⁵⁰ denominado *Ley sobre Refugiados y Apátridas*¹⁵¹ ante el Congreso de la Unión, la cual tiene como objetivo primordial que la determinación de los refugiados deja de ser discrecional y un mero trámite administrativo migratorio o un procedimiento *ad hoc* para convertirse en el resultado de un procedimiento específico plasmado en un ordenamiento jurídico especializado con fundamento en los derechos humanos.

A mi consideración, dicha propuesta de ley en materia de refugiados es de gran importancia para nuestro país, ya que como Parte de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como de la

¹⁵⁰ Iniciativa presentada por el Senador Guillermo Herbert Pérez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de Ley sobre refugiados y apátridas, se turnó a las comisiones unidas de gobernación; y de estudios legislativos. Para más información consúltese Legislatura LIX, segundo periodo ordinario, Gaceta N° 102 en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2005/03/30/1&documento=21>

¹⁵¹ La ley propuesta consta de cuatro títulos y 51 artículos, busca proteger los derechos humanos fundamentales de las personas que se encuentran en esta condición, así como destinar instituciones, procedimientos y servidores públicos para atender específicamente las figuras de refugiado y apátridas.

Declaración de Cartagena de 1984, México debe contar necesariamente con un marco jurídico especializado, es decir, los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México deben formar parte integrante de nuestro sistema jurídico. Pues, como hemos señalado, únicamente se trata el refugio de manera general en la Ley General de Población y su Reglamento.

Si bien, actualmente el panorama sobre refugio en México ha cambiado, los índices han tendido a disminuir, sin embargo, es claro que México debe seguir trabajando en materia de refugiados, pues hay que tener siempre en cuenta que no estamos exentos de la llegada de refugiados a nuestro país, ya sea de manera individual o en grupo, y para ello hay que estar preparados.

En el siguiente capítulo analizaremos el caso de los refugiados en España para conocer cual ha sido la postura del gobierno español y sobre todo conocer cuales han sido las acciones de la Unión Europea frente a los refugiados, si bien Europa fue la cuna del sistema de protección universal de los refugiados, ahora a un poco más de cincuenta años de la creación de la Convención de 1951 la reacción y/o postura de los países europeos en materia de refugiados y asilados ha cambiado drásticamente.

4. LA POSICIÓN DE ESPAÑA FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

“La atmósfera de la frontera, es como empezar de nuevo otra vez. Allá todo será diferente, la vida no volverá nunca a ser la misma”

Graham Grenne

4.1. El asilo en la Unión Europea y la armonización de las políticas: El Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín

Actualmente los países de la Unión Europea han desarrollado políticas sobre asilo que persiguen la armonización del sistema normativo de los Estados miembros. De esta manera, han visto necesario la coordinación de las políticas de los Estados europeos que vayan plasmándose en su correspondiente normatividad, tal es el caso de España.

Los intentos de los Estados miembros de la Unión Europea de crear una “unión cada vez más estrecha” han incluido medidas tendentes a armonizar sus políticas de inmigración sobre asilo. Ante ello, han creado una serie de instrumentos jurídicos, tal es el caso del Convenio de Schengen y Convenio de Dublín.

Juan J. Rodríguez, vicepresidente de la Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), plantea que:

En esta etapa comienza la edificación de la Europa fortaleza, que tendrá su expresión más extrema en la política de inmigración cero, con el total cierre de fronteras nacionales y la adopción de determinadas medidas precomunitarias como el Convenio de Dublín y los Acuerdos de Schengen y otros, cuyo convenio ha sido posteriormente comunitarizado, con una fuerte incidencia negativa sobre el asilo.¹⁵²

El *Convenio de Schengen* tiene sus antecedentes en los años ochenta, en Schengen, una localidad de Luxemburgo, en el cual se abrió un debate sobre el significado del concepto de libre

¹⁵² Rodríguez Ugarte, Juan José. *El derecho de asilo y de otras formas de protección y su proyección global*, en La inmigración. Una realidad en España, Seminario de Investigaciones para la Paz, Gobierno de Aragón, España, 2002, p. 376

circulación de personas. Así, primero se creó el Acuerdo Schengen¹⁵³ integrado por un conjunto de normas aprobadas el 14 de junio de 1985, por los representantes de cinco países de la entonces denominada Comunidad Europea, actualmente Unión Europea: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos los cuales decidieron crear entre ellos un territorio sin fronteras, el espacio "Schengen". Posteriormente se elaboró un Convenio que fue firmado el 19 de junio de 1990 y entró en vigor en 1995.

Ello ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. Se han adoptado, por otra parte, algunas normas comunes en cuanto al visado, al derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público.

Posteriormente se adhirió al Convenio Italia el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal, el 25 de junio de 1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992, Austria el 28 de abril de 1995 y Dinamarca, Finlandia y Suecia el 19 de diciembre de 1996.

Entre las principales medidas del Convenio de Schengen cabe mencionar:

1. La abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores.
2. La definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras.
3. La separación en las terminales y en los puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona.
4. La armonización de las condiciones de entrada y visados para las cortas estancias. Terceros países cuyos nacionales necesitan visados para su entrada en el espacio de la Unión Europea.
5. La coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y la formación impartida al personal).

¹⁵³ El Acuerdo de Schengen, constituye uno de los pasos más importantes en la historia de la construcción de la Unión Europea (U.E.). El acuerdo tiene como objetivo finalizar con los controles fronterizos dentro del Espacio Schengen — formado por la mayoría de estados miembros de la Unión— y armonizar los controles fronterizos externos.

6. La definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina.
7. La obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro.
8. La definición de normas relativas a la responsabilidad de las solicitudes de asilo (Convenio de Dublín).
9. El refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales.
10. La creación del SIS (Sistema de información Schengen) y el EURODAC (Sistema automático europeo de regulación de huellas dactilares)

Todas estas medidas, así como las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité ejecutivo creado por el Convenio de aplicación de 1990, las disposiciones aprobadas para la aplicación del Convenio por los órganos a los cuales el Comité ejecutivo confirió poderes de decisión, el Acuerdo firmado el 14 de junio de 1985, el Convenio de aplicación de este Acuerdo, firmado el 19 de junio de 1990 así como los protocolos y Acuerdos de adhesión que siguieron, constituyen "el acervo de Schengen".¹⁵⁴

El *Convenio de Dublín*, del 15 de junio de 1990, relativo a la *determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas*¹⁵⁵, plantea las siguientes cuestiones:

1. Determinar a qué Estado le compete la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo, evitando, por un lado, que un solicitante presente su solicitud de asilo simultáneamente o sucesivamente en varios Estados miembros. A través de una serie de criterios objetivos se determinará el Estado responsable de examinar la solicitud de asilo. Con ello se pretende que sólo un Estado miembro sea el competente para desempeñar dicha tarea.
2. El Convenio permite que cualquier Estado miembro examine una solicitud de asilo por razones humanitarias, basadas, en particular, en motivos familiares o culturales. En efecto, las autoridades estatales que quieran examinar una solicitud tienen que solicitarlo a las del Estado al que corresponde

¹⁵⁴ Acervo de Schengen y su integración en la Unión en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33020.htm>

¹⁵⁵ Hoy por hoy, Schengen incluye a todos los miembros de la UE, excepto Reino Unido e Irlanda, y además a Islandia y Noruega (fuera de la Unión).

en virtud de los otros criterios, y ésta tienen que aceptarlo puesto, que de otro modo, deberán ser ellas las que tomaran en consideración la solicitud.

3. Por otro lado, el Convenio establece unas normas sobre readmisión, al objeto de garantizar que un solicitante de asilo no pueda presentar una solicitud de asilo en un Estado miembro distinto del responsable del examen de su solicitud, ni solicitudes de asilo sucesivas.

4. El derecho de reenvío a un tercer Estado de un solicitante de asilo aparece reconocido en el Convenio. La práctica que vienen desarrollando los Estados europeos muestra que han utilizado la noción de “país de origen seguro”, en el sentido de que en él difícilmente se lleva a cabo persecuciones, para justificar algunas expulsiones o devoluciones de personas. Para ello, algunos han establecido en su normatividad interna un listado de Estados para los que se presume que no existe persecución, acelerándose así los procedimientos de examen de solicitudes, consideradas manifiestamente infundadas, y repatriando seguidamente a los nacionales de esos países que han presentado su solicitud.

5. El Convenio establece una serie de normas sobre intercambio de información entre los Estados, tanto de carácter general como individual

6. Se establece un conjunto de derechos y de obligaciones para los Estados signatarios, entre otras cosas, implica una protección más certera y más sólida para los solicitantes de asilo.

Una vez señalados los elementos más importantes que contienen el Convenio de Shengen y Dublín podemos observar que ambos convenios tienen como finalidad armonizar las políticas de asilo, si bien, desde un punto de vista *positivo* sobre estos instrumentos jurídicos a favor de los verdaderos refugiados, podemos afirmar que se lograría:

a) Poner término a los problemas planteados por la institución del asilo en el marco de un espacio común europeo sin fronteras interiores, en particular, el problema de los "*refugiados en órbita*", o sea, quienes en situación de *ping-pong* son trasladados de frontera a frontera por negarse los Estados a hacerse cargo de su solicitud.

b) Poner término al denominado "*asylum shopping*", es decir, la presentación por parte de una misma persona de solicitudes de asilo múltiples en varios Estados, simultánea o consecutivamente, en función de circunstancias económicas o al objeto de permanecer más tiempo en Europa. Para ello, el Convenio

parte de las obligaciones derivadas de la Convención de 1951, y establece, por un lado, una serie de criterios para la determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo y unas normas de *toma a cargo* de dichas solicitudes, al objeto de garantizar que uno de los Estados miembros acepte la responsabilidad de un solicitante de asilo.

c) Evitar las peticiones de asilo sucesivas en distintos países de la Unión Europea, lo que supone un importante ahorro económico y tiempo en el procedimiento.

d) Identificar a los refugiados de aquellos que son migrantes económicos.

A mi consideración, teóricamente ambos Convenios establecen aspectos que podrían considerarse benéficos para los solicitantes de asilo sobre todo en cuestiones de procedimiento, sin embargo en la práctica creo que dichas políticas de asilo han tendido más hacia una justificación al rechazo.

Incluso, el propio ACNUR ha mantenido una postura a favor de las políticas de asilo de la Unión Europea para lograr unas condiciones más justas para los solicitantes de asilo a lo largo de la Unión Europea.

El ACNUR ha acogido positivamente la publicación de la Comunicación de la Comisión Europea¹⁵⁶ sobre un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede asilo, así como de la Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración, publicadas por la Comisión Europea el 22 de noviembre de 2000. La publicación conjunta de estos documentos representa un paso importante hacia un enfoque más amplio y estratégico en el desarrollo de políticas coherentes en relación a los distintos, aunque íntimamente relacionados, asuntos del asilo y la inmigración. Las observaciones preliminares que se exponen a continuación se refieren a la Comunicación sobre un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme.

La Comunicación analiza los objetivos y desafíos de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme. Estos temas se enmarcan en un entorno generalizado de preocupación por el aumento de solicitudes de asilo en la Unión Europea, así como en el ámbito de las respuestas legislativas y políticas que se ofrecen actualmente tanto a nivel comunitario como estatal. Todo ello marca pues el pensamiento de la Comisión en cuanto a los distintos elementos que compondrían el procedimiento común de asilo y el posible contenido de un estatuto uniforme, de cuya aplicación se beneficiarían las personas en necesidad de protección en toda la UE. Como requisito primordial para el correcto funcionamiento del procedimiento común de asilo y la justa concesión o retiro del estatuto uniforme, se enfatiza en la Comunicación la necesidad de desarrollar mecanismos mejorados para la obtención y análisis de datos, en particular respecto de la información sobre países de origen y las estadísticas sobre asilo e inmigración. Finalmente, la Comunicación traza las formas y medios para llevar a cabo

¹⁵⁶ La Comisión Europea es responsable de proponer las políticas y los instrumentos jurídicos y de controlar su puesta en práctica.

*la transición desde un nivel mínimo de armonización a corto plazo de los procedimientos de asilo y el estatuto de refugiado, hasta la consecución del objetivo de establecer un procedimiento común y un estatuto uniforme a largo plazo. En este sentido, la Comunicación subraya la importancia de asociar en este proyecto al ACNUR, otras organizaciones internacionales relevantes y actores gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la política común de asilo.*¹⁵⁷

De esta manera, mi preocupación radica en que en la práctica los Estados de la Unión Europea han tendido a utilizar los Convenios para justificar acciones negativas, es decir, por un lado señalan preceptos que pueden beneficiar a los refugiados pero al mismo tiempo hay preceptos que pueden justificar la negación del estatuto de refugiado, contraponiendo la esencia de la Convención de 1951. Ante ello, han surgido una serie de manifestaciones en contra de dichas prácticas que llevan a cabo los Estados.

En una conversación que sostuve con el Lic. Vicente Roqueñí hace mención a un aspecto que considero relevante *“Un instrumento jurídico internacional en materia de refugiados siempre tiene que guiarse fundamentalmente por dos aspectos: el principio a favor de la persona y el principio de no devolución que son los dos pilares del Derecho Internacional de los Refugiados, cualquier convenio internacional que pretenda dar protección tienen que estar centrados por esos principios”*¹⁵⁸

De esta forma, considero que tanto el Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín son instrumentos jurídicos que contienen en su normatividad aspectos a favor de los refugiados, incluso el ACNUR esta a favor, siempre y cuando se apliquen a favor de la persona y con carácter humanitario. Sin embargo en su aplicación tienden más a perjudicar, ya que al mismo tiempo contienen preceptos negativos que son aplicados por los gobiernos con mayor rigurosidad respondiendo únicamente a intereses estatales. Por tanto, ¿El problema se encuentra en los instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugiados o en su aplicación? En mi perspectiva el problema se encuentra justamente en quienes la aplican tendiendo a crear únicamente derechos sobre el papel.

El autor Toni Lluçh plantea que la Unión Europea teme por sus fronteras del Este, teme por sus fronteras del Sur y su política responde únicamente a este temor. No responde a los problemas de los miles de refugiados que requieren protección y seguridad. Estas vías ensayadas o impuestas por

¹⁵⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Observaciones preliminares del ACNUR acerca de la Comunicación de la Comisión Europea: “Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión Europea, para las personas a las que se concede asilo” en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1206.pdf

¹⁵⁸ Llevada a cabo el día 3 de Noviembre de 2006 con el Lic. Vicente Roqueñí de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, miembro del Grupo de Trabajo.

distintos Estados suponen una violación del espíritu de la Convención; no son medidas técnicas, sino que tienen un hondo caldo político que limita de hecho la vía del asilo, vulnerando, por tanto, el derecho de asilo.¹⁵⁹

Amnistía Internacional considera que existe el peligro real de que los instrumentos de la UE acaben siendo “envases vacíos de contenido”. Amnistía Internacional ha subrayado en reiteradas ocasiones que un enfoque puramente defensivo y guiado por el control sobre el desplazamiento forzado de personas ha demostrado ser ineficaz tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE. Amnistía Internacional considera que la comunicación no aborda debidamente las realidades de los flujos de personas. Estas propuestas representan unas medidas restrictivas que no abordan de forma significativa ni realista, no sólo la realidad de la protección al refugiado y al solicitante de asilo en las regiones en desarrollo, y las causas del flujo incesante, sino tampoco la realidad actual de los grandes desplazamientos de personas. Aunque Amnistía Internacional valora el deseo de los gobiernos y del ACNUR de fomentar formas nuevas y más eficaces de tratar los flujos mixtos de refugiados y emigrantes, la organización considera también que esos esfuerzos deben estar firmemente cimentados en los principios internacionales del derecho sobre derechos humanos y protección al refugiado. El establecimiento de mecanismos para compartir responsabilidades debe tener en cuenta la responsabilidad internacional en la protección al refugiado para que un enfoque regional sobre este asunto no socave los esfuerzos realizados internacionalmente a favor de la protección de los refugiados en todo el mundo y para encontrar soluciones seguras y duraderas para ellos.

En mi opinión, considero que es aceptable el desarrollo de políticas de asilo a favor de los verdaderos refugiados y no utilizar preceptos jurídicos que pueden ayudar a evadir a los solicitantes de este estatuto. Pues, reitero nuevamente que ambos Convenios tienen aspectos positivos que podrían llevar a consolidar un sistema de asilo más eficaz y eficiente a favor de los refugiados, sin embargo, es importante señalar que no hay que hacer uso de preceptos que pueden justificar la constante negativa de solicitantes de asilo, es decir, hay que evitar una excelente política de asilo común, unos procedimientos rápidos y una protección social acorde con los principios enunciados si se impide con medidas paralelas el acceso al procedimiento.

¹⁵⁹ Toni Lluch, *Hacia una política común de asilo para la Unión Europea*, en www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/53lluch.cfm - 43k -

Conviene alertar contra un conjunto de medidas que planean sobre esta política y que han sido implementadas de hecho por algunos Estados. Elevar estas políticas al rango de una política común es un peligro más que evidente. Estas amenazas provienen de:

a) El establecimiento de los visados como mecanismo de acceso. Un perseguido difícilmente podrá entretenerse en solicitar y esperar un visado en un consulado o una embajada que pueden estar vigilados. Sin visados no hay entrada. De nada sirve la salvaguarda de que el refugiado no necesita estos documentos si el encargado de velar por la entrada puede ser una compañía de transportes que exige pasaportes y visados a sus clientes. Sin pasaporte ni visado nadie va a ser embarcado en el avión y el posible refugiado queda en tierra. El refugiado no accede al procedimiento de asilo, y no ya por decisión de la Unión Europea o de un Estado, sino por decisión de una compañía aérea. ¿Dónde se recurre contra esta decisión? Este traspaso de responsabilidades de agentes públicos sujetos a control a agentes privados no es inocente ni puede permitirse en nombre de la eficacia.

b) La política de países de origen seguros. Si ya tenemos listas de países a cuyos ciudadanos se exige visado, se pretende ensayar la elaboración de un nuevo listado de países: aquellos cuyos ciudadanos no pueden solicitar asilo. El peligro de iniciativas de este estilo radica en asociar a "países amigos", aunque con regímenes de dudoso talante democrático, con las democracias formales que no pueden proteger a todos sus ciudadanos de agentes como la guerrilla, el terrorismo, los grupos paramilitares o el narcotráfico. Ningún Estado está exento de cometer una arbitrariedad contra alguno de sus ciudadanos y, por tanto, las solicitudes deben ser examinadas con el detenimiento que merecen.

c) La designación de terceros países seguros. Otro mecanismo de traspaso de responsabilidades, una especie de Convenio de Dublín a escala extracomunitaria. Si el solicitante que entra en la Unión ha hecho escala o permanecido en un tercer país que se pueda considerar seguro, debió haber permanecido y haber pedido asilo en él, a expensas de ser rechazado. Pueden ser países seguros para sus ciudadanos o para los europeos, pero no precisamente para otros ciudadanos: ¿De qué seguridad gozará un kurdo iraquí en Turquía si ha viajado a este país camino de Alemania?¹⁶⁰

Desde el punto de vista de la autora Cristina Gortázar Rotaeché señala que no es suficiente garantía el criterio de "tercer país de acogida" sólo debería utilizarse si el Estado que enviara se asegurara, no sólo de la no devolución, sino también de que el solicitante tuviera allí acceso a un procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, los criterios del

¹⁶⁰ *Ibidem.*

Convenio de Dublín y el Convenio de Schengen, en combinación con la utilización de los “países terceros de acogida”, sólo lograrán evitar el “refugio en órbita” dentro de los territorios de la Unión Europea, pero provocarán “refugio en órbita” entre casi todos los demás Estados de la comunidad internacional.¹⁶¹

d) Considerar a los verdaderos refugiados como migrantes económicos.

La Unión Europea ha reconocido que necesita un enfoque integral hacia la migración que atienda problemas políticos de derechos humanos y de desarrollo en países y regiones de origen y tránsito, y que esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida, las oportunidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y asegurar el respeto de los derechos humanos. No obstante, en realidad la Unión Europea ha dado más prioridad a combatir la inmigración ilegal que a combatir las causas que originan la salida de estos. Esto ha resultado una falta de coherencia entre las medidas de la Unión Europea para integrar los problemas de migración en sus políticas externas y sus objetivos de derechos humanos y desarrollo.

A raíz de la celebración del Convenio de aplicación del Convenio de Schengen, se reformaron diversas Constituciones y se promulgó la legislación necesaria para su debida observancia. Así por ejemplo, en Alemania, la Ley de 28 de junio de 1993, modificó el artículo 16 de la Ley Fundamental de Bonn, y promulgó, la Ley de procedimiento en materia de asilo, del 30 de junio de 1993. Francia reformó su artículo 53.1 constitucional, mediante la Ley 93-1256 del 25 de diciembre de 1993.

Por tanto, la importancia que se le da a España para su estudio es que como país frente al fenómeno del asilo y refugio, frontera Sur de la Unión Europea, así como parte del Convenio de Dublín y Schengen, sin olvidar que es el segundo país en el mundo con mayor número de inmigrantes, son factores que repercuten actualmente en el establecimiento de políticas acorde a la armonización de políticas sobre asilo de los países de la Unión Europea, y por ende en su sistema jurídico. De esta manera, analizaremos cual ha sido la postura y las acciones del gobierno español en el Derecho Internacional del Refugio.

Esto obedece en gran medida al interés del Gobierno español, presionado por la Unión Europea, por endurecer las políticas de control de fronteras. Ante la imposibilidad de ejecutar en muchos casos su expulsión, impedir el acceso al territorio europeo de las personas del África subsahariana se ha convertido en un objetivo prioritario para España y la Unión Europea.¹⁶²

¹⁶¹ S. Adroher. *La inmigración. Derecho español e internacional* en Gortázar Rotaecche, Cristina. El Derecho de asilo en España, Bosch, España, 1994. pp. 611.

¹⁶² Comisión Española de Ayuda a Refugiados, *La situación de los refugiados en España 2005*, Catarata, España, 2006, p. 64.

4.2. La legislación española en materia de refugio

En la década de los ochenta se produjo un cambio fundamental en España, ya que pasa a ser un país de emigrantes (lugar de origen de grandes corrientes migratorias en los años cincuenta y setenta) a convertirse en un foco receptor de inmigrantes, aspecto fundamental que va a cambiar la coyuntura y va a determinar las políticas de asilo en España y que al mismo tiempo responden a las políticas de armonización de la Unión Europea, tal y como veremos a continuación.

España forma parte de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 desde julio de 1978. Asimismo, la Constitución Española de 1978 estipula en su artículo 13.4 dentro del título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, capítulo I de los españoles y de los extranjeros, lo siguiente:

La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

En un primer momento, su desarrollo normativo mediante la correspondiente legislación ordinaria se hizo mediante la Ley 5/1984 de 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, complementada mediante el reglamento para su aplicación, aprobado por Real Decreto nº 511/1985, de 20 de febrero.

Ley 5/1984

TITULO I

Del asilo

Artículo 1. Derecho a solicitar asilo

El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. Se reconoce a los extranjeros el derecho a solicitar asilo. Corresponde al Gobierno conocer y decidir sobre las solicitudes de asilo, atendiendo a las circunstancias del solicitante y del país perseguidor.

Artículo 2. Contenido del Asilo

1. El asilo es la protección graciable dispensada por el Estado, en el ejercicio de su soberanía, a los extranjeros que se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 3 y que consiste en la no devolución al Estado donde sean perseguidos o hayan sido sancionados y en la adopción de las siguientes medidas:

- a) Autorización de residencia indefinida o temporal en España.*
- b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios*
- c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.*

d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales, referentes a los asilados, que sean suscritos por España.

2. Asimismo, podrá otorgarse a los asilados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.

TITULO II

De la condición de refugiado

Artículo 22.-Reconocimiento de la condición de refugiado

1. España, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, reconoce la condición de refugiado y admite como tales a quienes cumplen los requisitos previstos en las Leyes y Convenios Internacionales suscritos por España y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra en 1951.

2. El concepto de refugiado político se entenderá ampliado, sin necesidad de modificar esta Ley, cuando España ratifique cualquier acuerdo internacional que contenga un concepto más amplio, que será aplicable a cualquier persona, aunque no sea de la nacionalidad de los Estados signatarios¹⁶³.

La Ley 5/1984 entendía por “asilo” el acto graciable del Estado llevado a cabo en el ejercicio de su soberanía, mientras que respecto del “refugiado” llevaba a cabo una traslación de las obligaciones contenidas en el Convenio de 1951 y su Protocolo de 1967.¹⁶⁴ De esta manera, cuando el legislador español regulaba el asilo, actuaba dentro de su soberanía, ejecutando el mandato constitucional del artículo 13.4, cuando regulaba la condición de refugiado, cumplía con una obligación internacional de origen convencional. Naturalmente la ley solicitaba diferentes requisitos y recogía distintos efectos para una y otra figura.¹⁶⁵

Pero la propia realidad de las cosas ha evolucionado desde entonces como consecuencia de la conjunción de una pluralidad de circunstancias fácticas, que han propiciado multitud de reflexiones políticas, cristalizadas esencialmente en algunos instrumentos jurídicos internacionales bastante novedosos. De ahí que, en un segundo momento, se haya introducido modificaciones importantes en esta legislación ordinaria a través de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, y el Real Decreto nº 203/1995 de 10 de febrero que contiene el reglamento de aplicación de la citada.¹⁶⁶

¹⁶³ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado en <http://premium.vlex.com/legislacion/Codigos-Normas-Refundidas/Ley-5-1984-26-marzo-reguladora-derecho-asilo-condicion-refugiado/2100-127519,01.html#secc5>

¹⁶⁴ En el caso del asilado, se trataba de una concesión graciable de la voluntad soberana del Estado, cuyo reconocimiento tenía un valor constitutivo; en el del refugiado, el reconocimiento era de carácter declarativo, puesto que la condición de refugiado no está constituida ni, por tanto, se adquiere en virtud del reconocimiento, sino por el hecho de ser refugiado

¹⁶⁵ S. Adroher [et.al], Op.cit. p. 619.

¹⁶⁶ El derecho de asilo aparece definido en términos radicalmente distintos a los de la Ley de 1984, debido a la modificación del número 1 del artículo 2 del texto (relativo al contenido del asilo), determinante de la desaparición del carácter

Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Más de diez años de vigencia de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, texto legal que desarrolla el artículo 13.4 de la Constitución, han mostrado la gran virtualidad de la Ley, permitiendo otorgar el asilo a todo aquel que reunía las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley muestra algunas deficiencias que resulta importante subsanar. Al propio tiempo la aprobación de Instrumentos internacionales en la materia de asignación de responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo y la progresiva armonización de las legislaciones nacionales en la materia, aconsejan la revisión de las normas vigentes sobre el reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión del asilo.

Se da así cumplimiento al mandato parlamentario contenido en la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en la que se instaba al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo y a impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados. ...

Por último, responde a lo establecido en Convenios internacionales en los que será parte España (Convenio de Dublín y Convenio de Schengen), que determinan el Estado miembro al que le corresponde el examen de cada solicitud de asilo.¹⁶⁷

De esta manera, podemos observar que son dos los factores más importantes que señala la exposición de motivos por el cual se hicieron las modificaciones plasmadas en la Ley 9/1994, esto son:

1. La adopción de medidas que frenen la utilización abusiva de la figura jurídica del asilo y refugio por parte de los inmigrantes y la aceleración de los lentos trámites administrativos seguidos hasta entonces que, junto a las dobles peticiones de asilo y refugio, unas sucesivas y otras simultaneas, producían retrasos y atascos en la tramitación de expedientes, dando lugar a largas permanencias de los interesados como solicitantes.

“graciable” de su concesión. La nueva redacción de dicha norma –en su relación con el artículo 1- otorga al derecho una configuración totalmente conforme al tenor y espíritu del artículo 13.4. de la Constitución Española.

¹⁶⁷ Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en http://extranjeros.mtas.es/es/general/LEY_de_asilo_9_1994.pdf

2. La necesidad de armonizar las políticas de España con la Unión Europea, pues los Estados miembros, han concluido una serie de acuerdos en el marco de cooperación intergubernamental.

Ley 9/1994

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1. Derecho a solicitar asilo:

El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. Se reconoce a los extranjeros el derecho a solicitar asilo.

Artículo 2. Contenido del asilo:

1. El derecho de asilo reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:

Autorización de residencia en España

Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios

Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles

Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales referentes a los refugiados suscritos por España

2. Asimismo, podrá otorgarse a los refugiados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.¹⁶⁸

El autor José Antonio Sainz de la Peña establece que la Ley 5/1984 de Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado fue modificada en sentido restrictivo, por la Ley 9/1994, para adaptarla a las normas europeas, según el Convenio de Dublín, y para intentar garantizar la protección de los verdaderos solicitantes de asilo y refugio, impidiendo el uso fraudulento de esa vía para la inmigración.¹⁶⁹

Con estas normas se ha introducido, en primer término, un procedimiento de inadmisión a trámite de determinadas solicitudes de asilo o una fase previa de examen de solicitudes que permite una denegación rápida de aquellas solicitudes manifiestamente abusivas o infundadas, o aquellas otras cuyo examen sea responsabilidad de otro Estado o para las cuales exista ya otro Estado que preste su

¹⁶⁸ Ley de Asilo 9/1994 de España.

¹⁶⁹ Sainz de la Peña, José Antonio. La política de inmigración en España, en Marquina Antonio (Ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1997, p. 143.

protección. En segundo lugar, la denegación de asilo produce efectos con los que, entre otras cosas, se pretende eliminar las prerrogativas que gozan aquellos inmigrantes económicos que utilizan esta vía, en contraste con aquellos otros que habían seguido la norma de la inmigración. Por último, la supresión de la doble figura de asilo y refugio

*Los procedimientos acelerados se han extendido como la espuma por todos los países europeos prácticamente. El último España, que ha puesto en práctica un procedimiento acelerado de solicitud de asilo modificado por la actual Ley de Asilo, una buena Ley de Asilo alterada en un sentido restrictivo con un procedimiento acelerado en la frontera.*¹⁷⁰

Las líneas maestras que ofrece la actual normativa española en materia de asilo son: 1.El derecho de asilo. 2. El procedimiento para obtener la concesión del derecho de asilo. 3. Los derechos y deberes de los asilados. 4. La pérdida de la condición de asilado 5.Los regímenes excepcionales que afectan a los desplazados y a los refugiados en masa.

Por tanto, tras la conclusión de los Convenios Internacionales de Dublín y Schengen, se ha introducido prácticamente una equiparación de los mismos por la vía de las más recientes legislativas, o cuando menos, han eliminado las diferencias más notables que con anterioridad venían manteniendo. Así, la Ley 9/1994 elimina esta duplicidad de figuras, equiparando el asilo a la protección que España proporciona a aquel extranjero a quien se reconozca la condición de refugiado con la Convención de 1951.

4.3. El refugio en España

A lo largo de la historia España ha presentando grandes cambios en el fenómeno migratorio. Durante la época franquista España era un país de exiliados y en la década de los ochenta paso ha convertirse en un país de asilados. A partir de entonces, España ha recibido una gran diversidad de personas inmigrantes de diferentes partes del mundo, tal y como veremos a continuación.

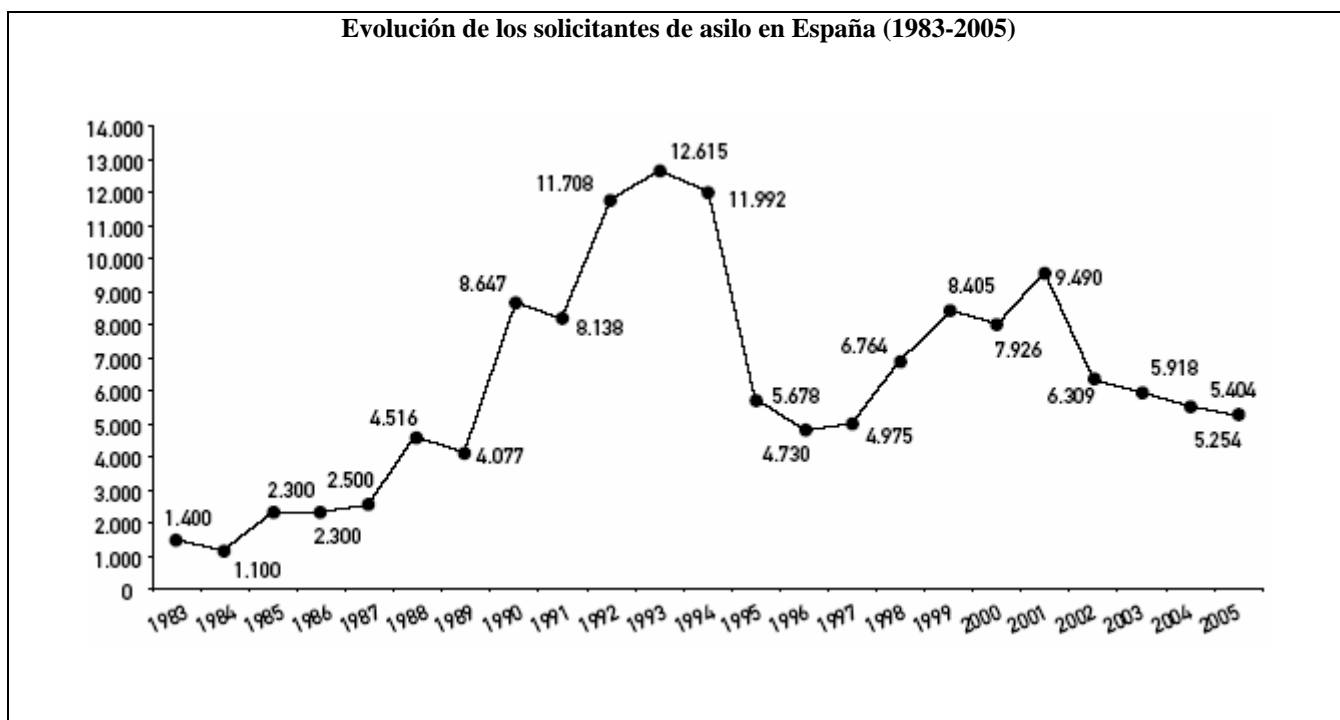
Como se mencionó anteriormente, a partir de la Ley 9/1994 y tras la unificación de los términos asilo y refugio, ya no se entiende asilo y refugio como se planteaba en la Ley 5/1984 sino que ahora daría un nuevo giro, es decir, el derecho de asilo se define en la actual ley como la protección dispensada a los extranjeros a quienes se les reconozca la condición de refugiado, por tanto, se identifica el derecho de asilo con el estatuto de los refugiados.

¹⁷⁰ López Garrido, Diego. *Doce tesis sobre la integración europea y el derecho de asilo* en Derecho y Libertades, N° 4, Enero-Junio, Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 62.

España ha diseñado diferentes tipos de protección, entre las cuales encontramos, el estatuto de refugiado y otros tipos de protección subsidiaria. Por lo tanto, la solicitud de asilo no significa la concesión del estatuto de refugio de forma inmediata, sino que la presentación de la solicitud de asilo supone, si es admitida a trámite, un procedimiento para conceder algún tipo de protección, entre ellas el estatuto de refugiado.

De esta manera, para poder tener una idea del número de concesiones de estatuto de refugiados vamos a analizarlas en relación con el total de número de solicitudes de asilo, es decir, del total de solicitudes de asilo que se demandan, cuantas son otorgadas bajo la protección del estatuto de refugiado.

CUADRO 29



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005.

En el cuadro 29 podemos apreciar como ha evolucionado el número de solicitantes de asilo en España. Así, observamos que en el período 1983 a 1993 se produce un incremento de solicitantes, si bien, parte de este período abarca la Ley 5/1984. Sin embargo, se observa una brusca caída en el número de solicitantes de asilo que se produce en 1994 y 1996, año en que entra en vigor la nueva Ley

de Asilo, la 9/1994. Entre 1997 y 1999 se invierte levemente la tendencia con un incremento de solicitantes hasta las 8.405 solicitudes (todavía lejos de las 12.615 del año 1993). En el 2000 se produce una disminución del número de solicitantes de asilo aumentando hasta el 2001. Sin embargo, en los últimos años 2002, 2003 y 2005 hay una caída de las solicitudes que si las comparamos con el año 1993 que es 12,615 contra 5,254 solicitudes en 2005 realmente hay un cambio brusco en la disminución de solicitudes.

De esta manera, podemos observar que el número de solicitantes de asilo en España han tendido a disminuir debido a las reformas que se generaron en la Ley 9/1994.

Ahora bien, analicemos de manera más detenida, la disminución de número de solicitudes de asilo durante la Ley 5/1984 y la Ley 9/1994, de esta manera, podremos comprobar que las reformas han conllevado a obstaculizar el derecho de asilo en España. Asimismo, señalaremos la distribución acumulada por nacionalidades del número de solicitudes.

Como podemos observar en el cuadro 30 de 1984 a 1996, justamente durante la Ley 5/1984, podemos apreciar que realmente existió un crecimiento de solicitudes de asilo, pues en 1983 existía un total de 1, 400 y pasaron a 12, 615 en 1993 y con una caída a 11, 992 en 1994.

CUADRO 30

Solicitantes de asilo 1983-1996		
	año	Nº de solicitudes
1	1983	1400
2	1984	1100
3	1985	2300
4	1986	2300
5	1987	2500
6	1988	4516
7	1989	4077
8	1990	8647
9	1991	8138
10	1992	11708
11	1993	12615
12	1994	11992
13	1995	5678
14	1996	4730

Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005.

Con la nueva Ley modificada vamos a empezar a observar cambios en el número de solicitudes de asilo, tan sólo examinemos el año de 1995 y 1996 en los cuales empiezan a disminuir.

Este caída lo atribuye la Memoria 1996 de la Oficina de Ayuda a Refugiados (OAR) a tres causas: la aplicación del nuevo procedimiento legal de la reforma de 1994, la política de contingentes anuales para la inmigración establecidos desde 1993 y la exigencia de visados para los nacionales de algunos países.

Durante el período de 1994 a 2005 hay una caída del número de solicitudes de asilo, observemos cuales han sido las variaciones en el cuadro 31.

CUADRO 31

Evolución de solicitudes en España 1994-2005. Variación sobre años anteriores											
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Nº Personas	5.254	5.404	5.918	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764	4.975	4.730	5.678
Variación sobre año anterior	-2.78%	-8.7%	-6.2%	-33.5%	19.7%	-5.7%	24.3%	38.9%	5.1%	16.6%	-52.6%

Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005.

Como podemos observar en el cuadro 31 es claro el cambio que se origina durante el año de 1994 a 1995, es decir, de una variación de -4,9 a -52,6 en relación al año anterior, durante el período de 2000 a 2005 existe realmente una caída de las solicitudes de asilo, ya que tenemos variaciones negativas, excepto en el 2001, sin embargo, en los demás años es totalmente lo contrario.

La ONU sitúa a España a la cola de las concesiones de asilo en la Unión Europea. Los últimos informes internos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) revelan que el Ministerio del Interior sólo concedió en 2005 el estatuto de asilado al 4,5% de los solicitantes, pese a que cada vez hay menos perseguidos políticos que buscan protección en nuestro país, habida cuenta de su restrictiva política de asilo.

Según los datos de Naciones Unidas, el pasado año pidieron refugio en España 5.254 personas, una cifra muy inferior a la de otros países europeos como Alemania (con 42.908 peticiones), Bélgica

(22.850), Chipre (10.205), Francia (97.784), Holanda (12.347), Polonia (8.282), Italia (9.346) o Suecia (17.530).¹⁷¹

Toca analizar cuales han sido los principales continentes que han solicitado asilo en España, de esta manera, observemos el cuadro 32.

Cuadro 32

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
África	1.640	1.541	1.850	3.360	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.851	2.678	30.843
América	923	672	503	509	969	2.277	4.960	2.371	799	810	1.839	16.632
Asia	1.028	1.078	448	479	495	1.245	686	457	494	442	392	7.244
Europa	2.066	1.437	2.174	2.394	3.674	1.610	1.029	500	377	279	290	15.830
Apátridas	21	2		22	29	12	21	74	47	19	55	302
TOTAL	7.673	6.726	4.975	8.762	10.405	9.926	11.491	8.311	7.921	7.405	7.259	70.851

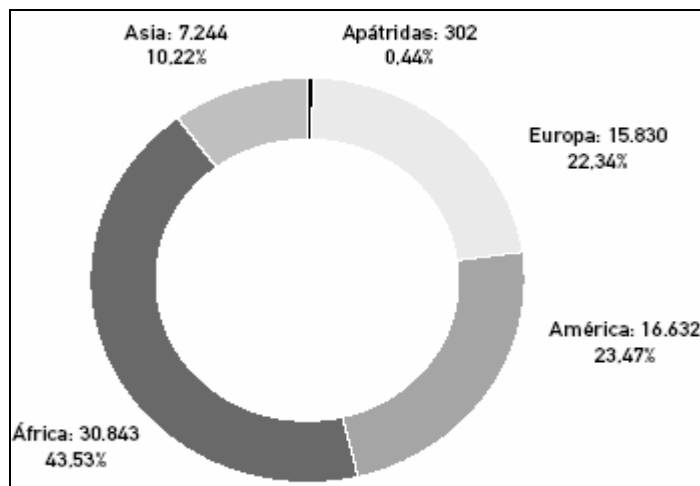
Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR). Los datos de Oceanía se incluyen en Asia.

El cuadro 32 muestra que el número de solicitudes de asilo varía en relación a los años y el contexto de cada continente, si bien podemos observar que en 1995 los europeos se encontraban a la cabeza del número de solicitantes de asilo, destacando los rumanos. Sin embargo, en 1996 se sitúan en primer lugar los africanos, entre los que sobresalen los liberianos, nigerianos, ecuatoguineanos, argelinos y senegaleses. A partir de entonces África ha ocupado el primer lugar con un total de 30,843 solicitudes de asilo en este período desplazando a América y Europa. Sin embargo, Asia ocupa un lugar significativo, el cual es el continente con menor número de solicitudes de asilo en España.

¹⁷¹ Comisión Española de Ayuda a Refugiados, *La ONU sitúa a España a la cola de las concesiones de asilo a refugiados en Europa*, 20 de Octubre de 2006, en <http://www.cear.es/actualidad.php>

CUADRO 33

Solicitudes de asilo en España por continente según la nacionalidad alegada (1995-2005)

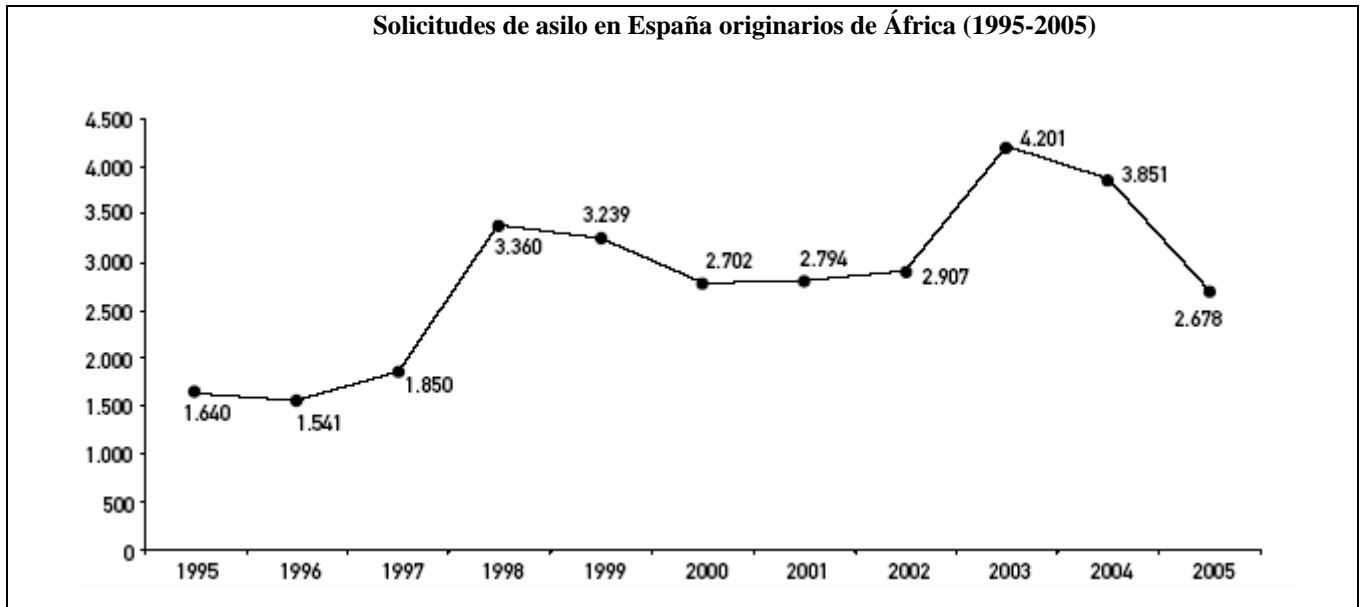


Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

En el cuadro 33 podemos apreciar que durante el período de 1995 a 2005 África ocupa el primer lugar del total de las solicitudes de asilo, es decir, un 43,53% contra un 10,22% en Asia.

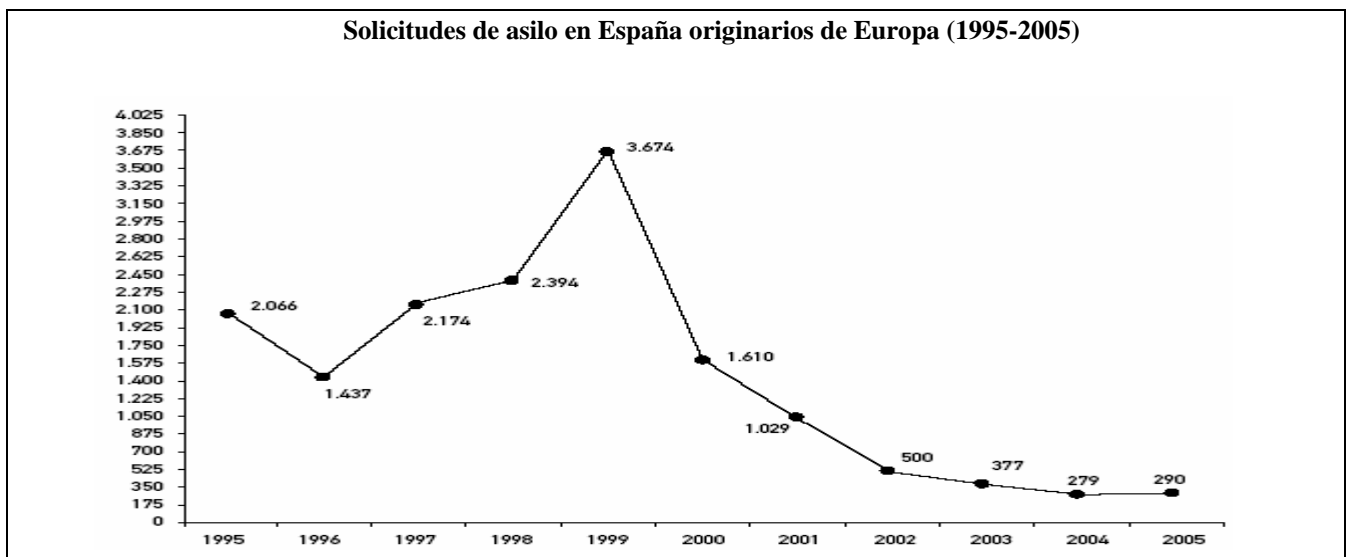
De esta manera, los originarios de África han sido los que más han tenido influencia en España, en cuanto a solicitudes de asilo, sin olvidar que los europeos obtuvieron el primer lugar del número de solicitudes de asilo en los primeros años de la década de los noventa y disminuyó en los siguientes años, tal y como lo muestran los siguientes cuadros (34,35,36 y 37).

CUADRO 34



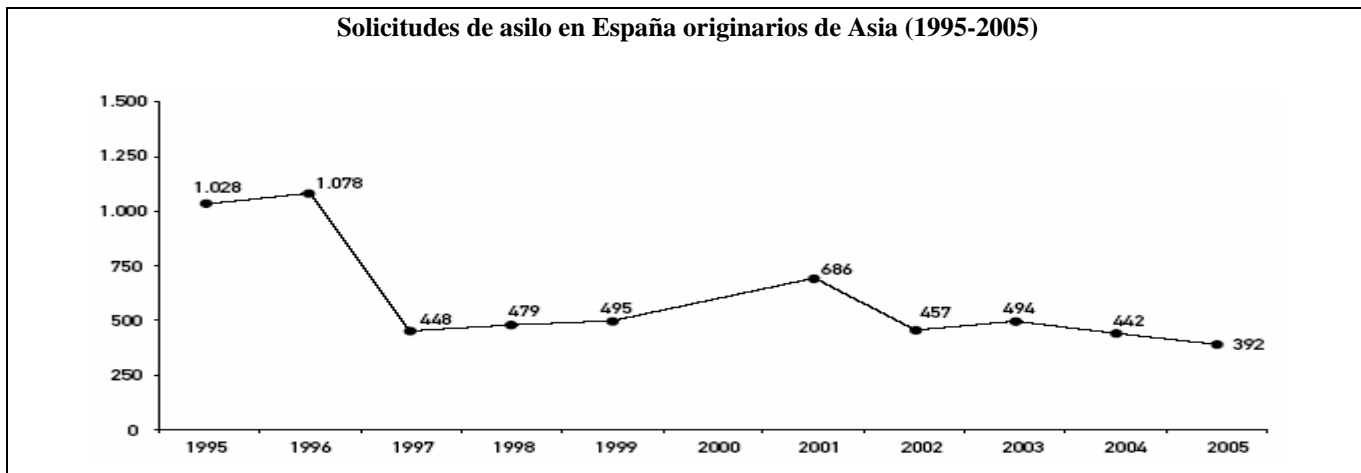
Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

CUADRO 35



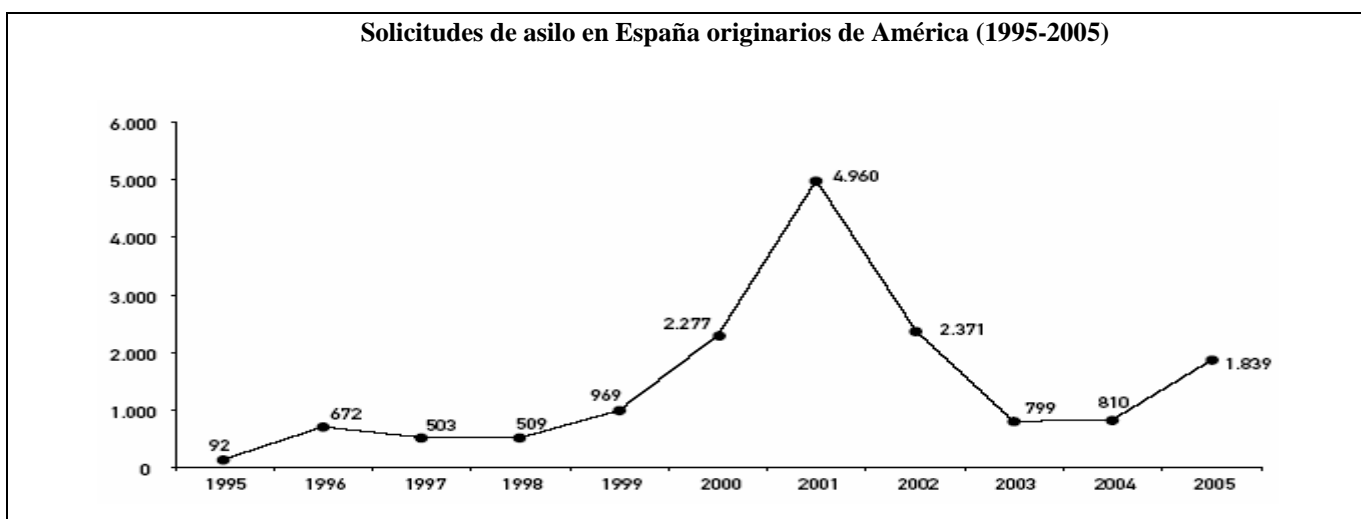
Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

CUADRO 36



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

CUADRO 37



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

Como podemos observar en el cuadro 34, 35, 36 y 37, África es el continente que mayor número de solicitudes de asilo ha demandado a España en los últimos años con 2,678 en el 2005, siguiéndole América con 1,839 solicitudes, Asia con 392 solicitudes y Europa con 290 solicitudes en el 2005.

Deteniéndonos en el año 2005, veamos cuales han sido las nacionalidades que más demandan solicitudes de asilo en España. El cuadro 38 nos muestra que los principales países de origen han sido Colombia con 1.655, Nigeria con 726 y Argelia con 406 solicitudes de asilo en 2005.

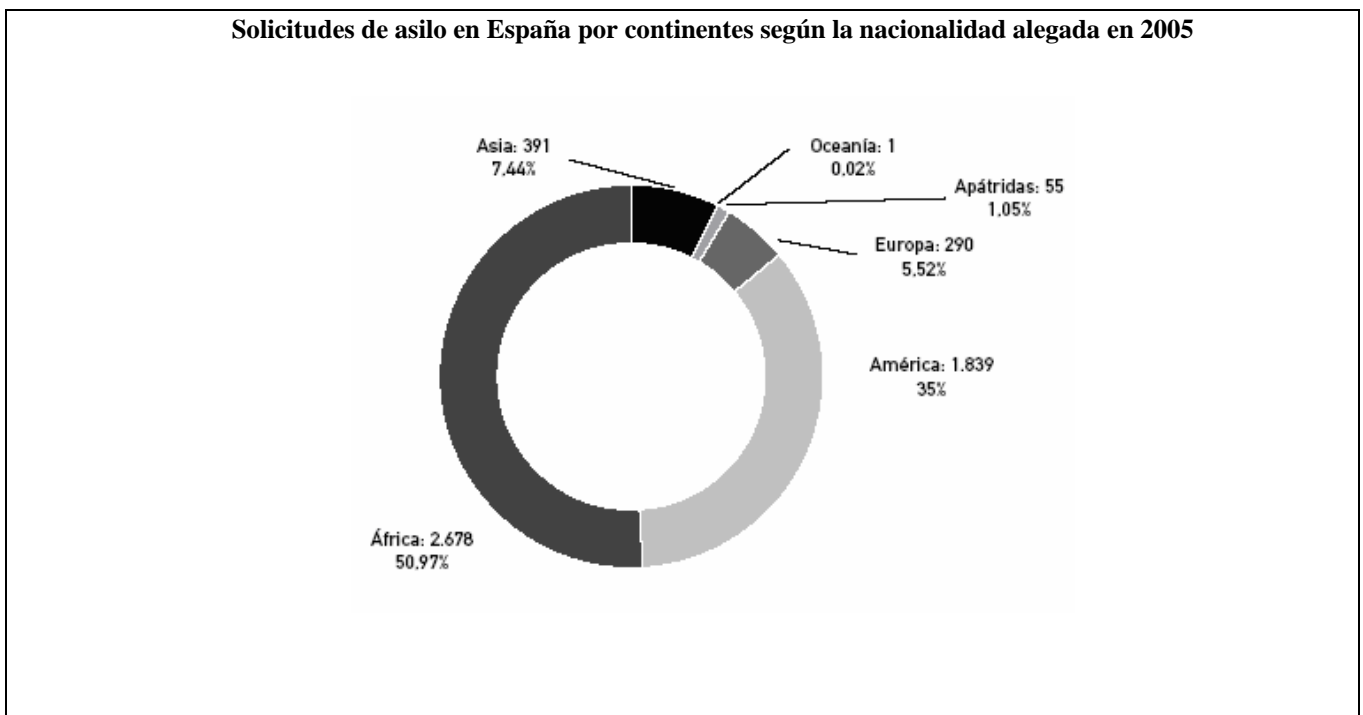
CUADRO 38 Solicitudes de asilo en España por nacionalidad alegada en 2005

País	Total	País	Total	País	Total
Colombia	1,655	Nepal	16	Bulgaria	4
Nigeria	726	Bosnia-Herzegovina	12	Albania	3
Argelia	406	Congo	12	Brasil	3
Mali	273	Rumania	12	Gabón	3
Guinea	173	Senegal	12	Guatemala	3
R.D. Congo	170	Togo	12	Jordania	3
Costa de Marfil	162	Azerbaiyán	11	Rep. Centroa.	2
Rusia	138	Afganistán	10	Chad	2
Guinea-Bissau	114	Burkina Faso	10	Croacia	2
Camerún	99	China	10	Irlanda	2
Sudán	83	Perú	21	México	2
Cuba	78	Ucrania	21	Nicaragua	2
Armenia	67	Palestina	9	Túnez	2
Gambia	67	Benin	8	Australia	1
Sierra Leona	58	Haití	8	Bhután	1
Apátridas	55	Macedonia	8	Islas Comoras	1
Marruecos	55	Niger	8	EE.UU.	1
Bangladesh	54	Ruanda	8	Honduras	1
Serbia Montenegro	43	Sri Lanka	8	Israel	1
Irak	41	Chile	7	Kazajstán	1
Georgia	38	Ecuador	7	Lesoto	1
Siria	35	Egipto	7	Líbano	1
Guinea Ecuatorial	34	El Salvador	7	Libia	1
Liberia	32	India	7	Mozambique	1
Mongolia	29	Pakistán	7	Kurdos	1
Mauritania	26	Uganda	7	Suiza	1
Etiopía	26	Uzbekistán	7	Tayikistán	1
Somalia	24	Burundi	6	Uruguay	1
Irán	23	Costa Rica	6	Yugoslavia	1
Bielorrusia	22	Moldavia	6	Zimbawe	1
Bolivia	22	Eritrea	5		
Venezuela	22	Eslovaquia	5		
Turquía	21	Kirguizia	5		
Angola	20	Vietnam	5		
Ghana	18	Argentina	4	Total	5,254

Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

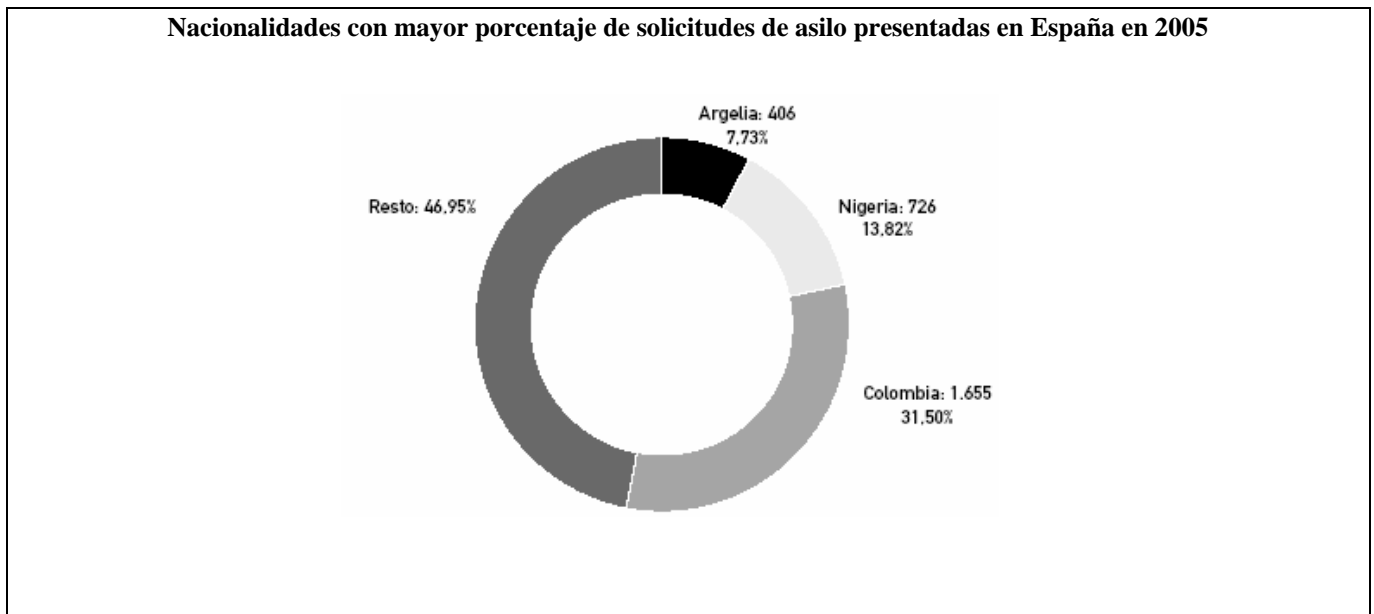
El cuadro 39 muestra que a pesar de que los colombianos fueron los que mayor número de solicitudes de asilo demandaron en el 2005, en una revisión general por continente, se muestra que los africanos son los principales demandantes de asilo en España, es decir, existe una mayoría de africanos en España en relación a los otros continentes que están por debajo del número total de solicitantes de asilo.

CUADRO 39



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

CUADRO 40



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

En el 2005, 1, 655 colombianos solicitaron asilo en España (Ver cuadro 41), teniendo un fuerte aumento en relación con el año 2004 con 648. La principal causa que ha conducido a los colombianos a solicitar asilo responde a la compleja y difícil situación que arrastra el país, por un lado, una crisis económica e institucional y, por el otro, una profunda crisis humanitaria, debido a las sistemáticas y graves violaciones de derechos humanos. Hechos que han tendido a los desastrosos efectos para miles de desplazados internos y cientos de miles de personas que han tenido que optar por la vía del exilio en los últimos años.

No cabe duda que aún prevalecen las injustas relaciones de poder recurriendo al uso de la violencia como única vía para mantener dicho poder, por lo cual, el rostro del hambre y terror de la mayoría del pueblo colombiano, cuyas legítimas aspiraciones de justicia han sido brutalmente reprimidas.

Si bien, en las últimas cuatro décadas en Colombia se han desarrollado una gran serie de organizaciones obreras, campesinas, estudiantiles, indígenas, políticas, académicas, religiosas y de derechos humanos que buscan alternativas a la crisis del país, un cambio de estructuras, y que son

movimientos sociales y políticos en la inmensa mayoría de carácter no violento, sin embargo, han sido reprimidas por los distintos gobiernos generando violencia.

Colombia está inmersa en una crisis de derechos humanos permanente. El conflicto armado que azota al país desde hace 40 años enfrenta a las fuerzas de seguridad y a los paramilitares contra los grupos guerrilleros, en un ciclo interminable de violencia que ha producido un número ingente de víctimas, civiles en su mayoría.

En los últimos 20 años han muerto más de 70.000 personas y más de tres millones se han convertido en desplazados internos.

Entre los grupos que más han sufrido los abusos se encuentran las comunidades de origen africano, indígenas, campesinas y desplazadas, así como los activistas de derechos humanos, comunitarios y sindicales.

*Todas las partes en conflicto han cometido violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, pero los **paramilitares**, en connivencia con el Ejército, son responsables de la mayoría de los homicidios de civiles, las desapariciones y los casos de tortura en los últimos años.*

Hay también claros indicios de que las estructuras paramilitares han quedado intactas tras la “desmovilización” y de que muchos paramilitares desmovilizados están siendo “reciclados”, principalmente como informantes pagados del ejército.

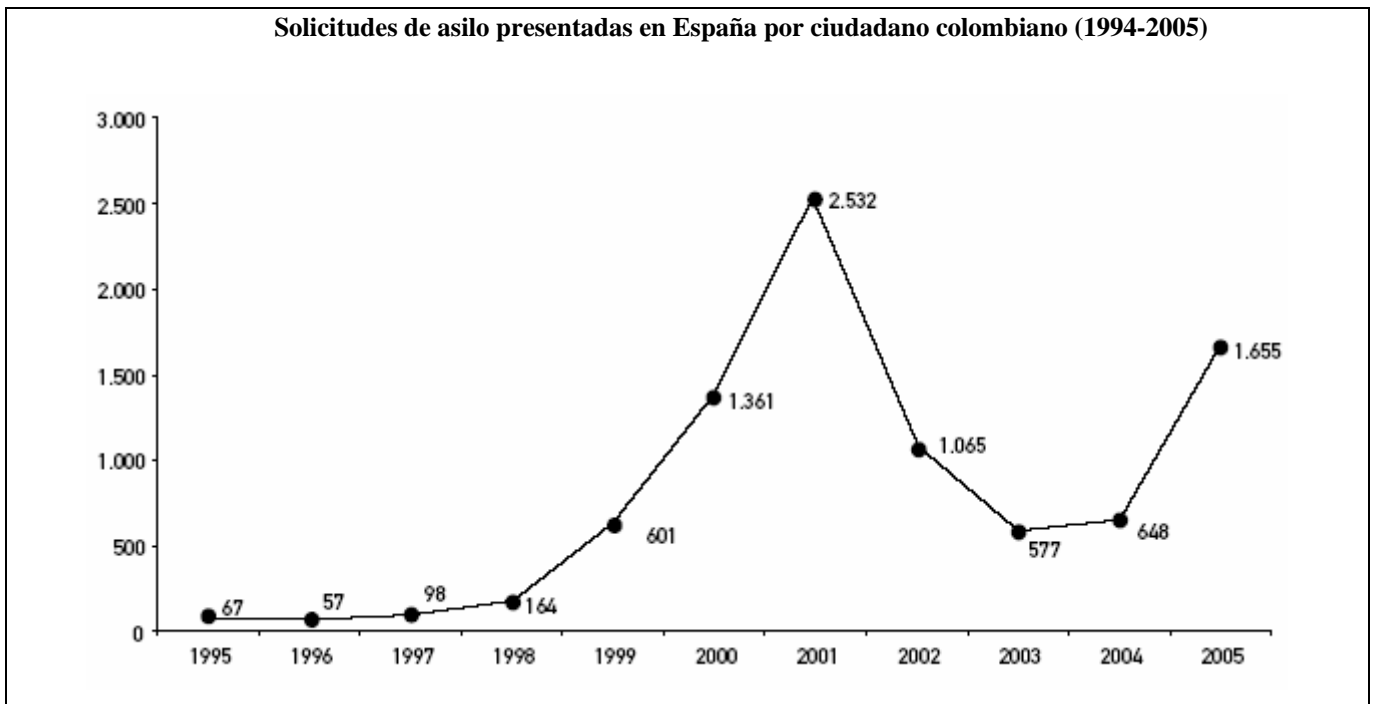
*Los **grupos armados de oposición** son responsables de infracciones graves y reiteradas del Derecho Internacional Humanitario, como la toma de rehenes y el homicidio de civiles. Las FARC han llevado a cabo ataques utilizando armas de forma desproporcionada e indiscriminada, acarreando la muerte de numerosos civiles. Es urgente que las fuerzas guerrilleras y el gobierno lleguen a un acuerdo humanitario para garantizar la protección de la población civil en el conflicto¹⁷².*

Así, se han dejado en la impunidad los cientos de miles de crímenes contra la humanidad y encubriendo la responsabilidad de las fuerzas militares y de los gobiernos, que por más de cuatro décadas pareciera ser que han fomentado el exterminio de la población como estrategia para acrecentar sus intereses, lo cual ha generado el desplazamiento masivo de las comunidades civiles.

Por primera vez desde 2001, en 2005 Colombia volvió a ser el país de origen del mayor número de solicitantes de asilo en España, a pesar del férreo control fronterizo existente, lo que pone de relieve la dramática situación que atraviesa éste conflicto (Ver cuadro 41).

¹⁷² Amnistía Internacional. *El conflicto que no cesa 2006* en <http://www.es.amnesty.org/paises/colombia/>

CUADRO 41



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

África es el continente que mayor número de solicitudes de asilo presenta en España en los últimos años, debido a que perviven diversos conflictos bélicos a pesar de su riqueza en recursos naturales. Por tanto, entre recursos naturales y conflictos existe una relación estrecha, es decir, el apoderamiento de estos han conllevado a diversas guerras internas. La disputa feroz por el control de estos recursos surge a raíz de los conflictos que desangran África y pocos casos sirven como ejemplo que Nigeria, principal país productor de petróleo en el continente africano.¹⁷³ La existencia de petróleo en territorios de minorías étnicas ha generado múltiples conflictos internos que se han transformado en guerras civiles.

Desde la independencia de Nigeria de Inglaterra en 1996 ha tenido más años de dictaduras militares que de gobiernos democráticos y se encuentra fracturada por el enfrentamiento entre la población musulmana del Norte y la cristiana del Sur, mantiene un conflicto abierto con Camerún por

¹⁷³ Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados. Informe 2005*. Catarata, España, 2005, p. 33.

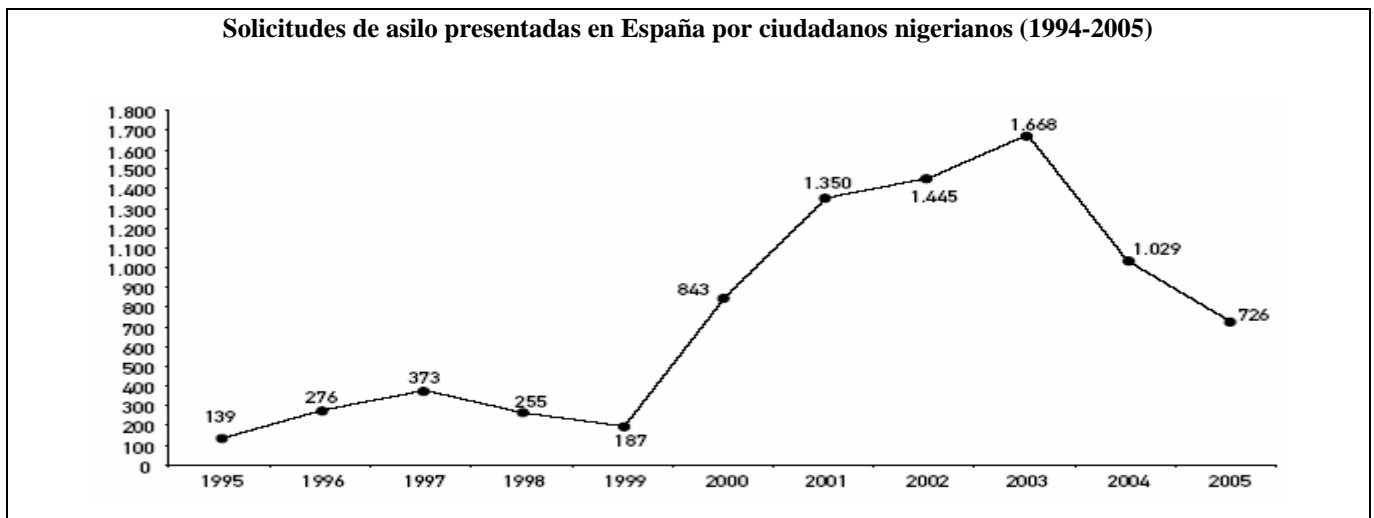
la soberanía de la región de Bakassi. Por tanto, la protección de los derechos humanos es realmente frágil ante la falta de garantías democráticas y los distintos conflictos. (Ver cuadro 42)

Nigeria continúa enfrentando una crisis de los derechos humanos en diversos niveles. A pesar de que no se llevaron a cabo ejecuciones durante el 2004, los tribunales superiores y la ley islámica de Sharia todavía imponen la pena de muerte. En el código penal de Sharia, recientemente se intensificaron las sentencias para los delitos relacionados con el sexo (Zina), aplicables a las personas que estén o hayan estado casadas, de flagelación obligatoria a lapidación obligatoria. Ambas cortes hacen que sea difícil que las mujeres, los pobres y otros grupos vulnerables accedan a un abogado.

La violencia contra las mujeres sigue siendo un problema, ya que la discriminación sexual es lo normal, tanto en lo jurídico como en la práctica. Los tipos de violencia más comunes que sufren las mujeres son la violencia sexual y familiar, la mutilación genital y el matrimonio forzado. Las leyes discriminatorias con respecto al divorcio y al empleo hacen que les sea difícil a las mujeres escapar de este tipo de situaciones.

En el Delta del Níger, rico en petróleo, las poblaciones continúan siendo vulnerables a las violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios del orden público y la seguridad. Los miembros de la comunidad que protestan en contra de Chevron, Shell y sus subcontratistas corren el riesgo de sufrir castigos colectivos por sus acciones.¹⁷⁴

CUADRO 42



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

¹⁷⁴ Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en Nigeria, Comunicado de prensa 2006, en <http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/nigeria/index.do>

La desaparición forzada ha sido una de las violaciones más crueles en Argelia, una práctica que el régimen argelino ha ejercido de manera masiva, a pesar de que el gobierno niega la amplitud de este fenómeno y sólo admite casos muy contados imputables a las fuerzas de seguridad del Estado. La multiplicación de las violaciones masivas de derechos humanos se enmarca en un panorama de progresiva militarización de la sociedad, ya que el gobierno potencia y favorece la aparición de civiles armados en los pueblos con el argumento de la protección de la población.¹⁷⁵ Por tanto, frente a esta dramática situación, desde hace ya casi tres décadas, las causas de la llegada cada año a España de centenares de solicitantes de asilo responden a ello, sin embargo la mayoría no logra la protección internacional que buscan y merecen. (Ver cuadro 43).

Palizas, descargas eléctricas y la ingestión forzada de agua sucia, orina o sustancias químicas son sólo algunos de los métodos que continúan empleando las fuerzas de seguridad argelinas con impunidad sistemática, ha revelado Amnistía Internacional en un informe hecho público hoy (10 de julio de 2006).

Basado en una serie de estudios de casos recogidos entre el 2002 y el 2006, el informe muestra cómo la "guerra contra el terror" está sirviendo de excusa para perpetuar la tortura y los malos tratos a manos del servicio de seguridad militar argelino, conocido oficialmente como Departamento de Información y Seguridad (DRS).

El informe, titulado Poderes ilimitados: tortura a manos del servicio de Seguridad Militar en Argelia (título provisional), examina varios casos de tortura y otros malos tratos a manos del DRS en centros de detención secretos sin acceso a abogados, médicos independientes, familiares ni supervisión civil alguna.

Las sucesivas medidas que han adoptado las autoridades para poner fin a una década de conflicto interno, en el que han perdido la vida hasta 200.000 personas y varios miles más han "desaparecido", no han abordado las apremiantes cuestiones de derechos humanos y han otorgado una amplia impunidad a los perpetradores.

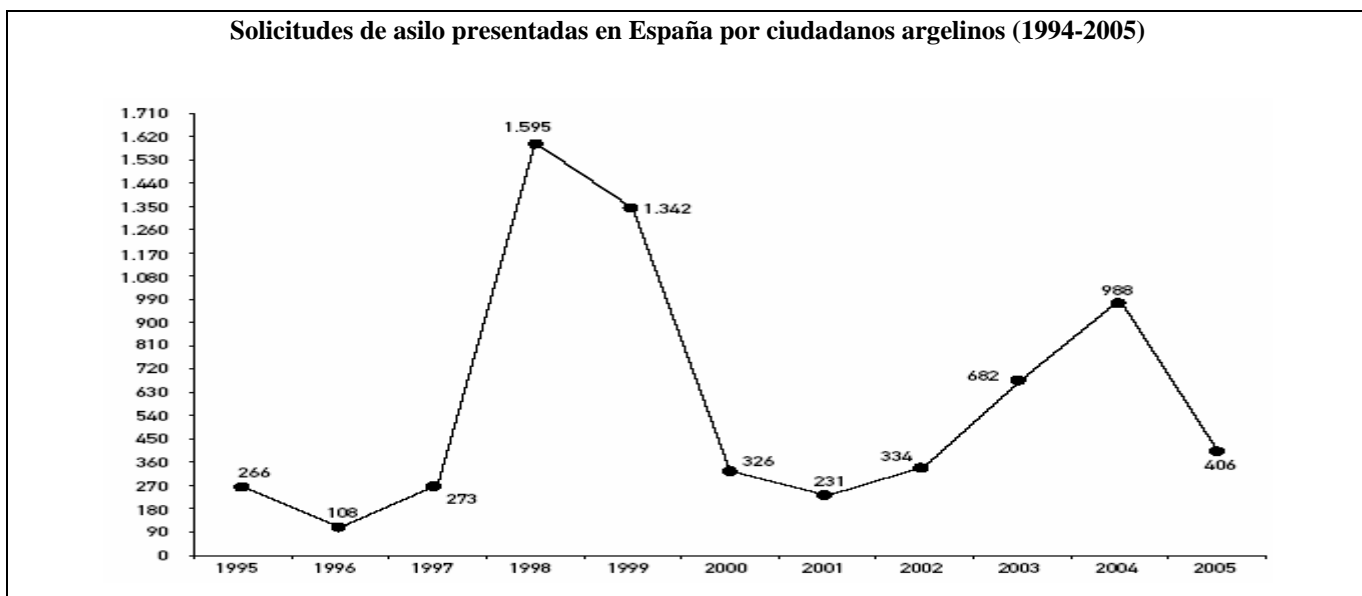
Amnistía Internacional ha expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por estas medidas. La más preocupante, para la organización, es que una ley de amnistía de febrero del 2006 dio impunidad para los crímenes previstos en el derecho internacional, incluida la tortura, cometidos por el DRS.

La persistente negación por parte de las autoridades argelinas de que se estén cometiendo abusos generalizados indica que Argelia tiene aún mucho por hacer para combatir la tortura y otros malos tratos –ha declarado Malcolm Smart–. Las autoridades deben abordar el nefasto legado del pasado y garantizar que se castiga a los autores de torturas.¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. 49.

¹⁷⁶ Amnistía Internacional. Argelia: Indicios de torturas persistentes del servicio de seguridad militar en centros secretos, Comunicado de prensa, 10 de julio de 2006 en <http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/algeria/document.do?id=ESLMDE280152006>

CUADRO 43



Fuente: Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005. Datos tomados de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

Como señalamos anteriormente, los datos presentados sobre solicitudes de asilo pueden significar la denegación o aceptación de un tipo de protección española, entre ellas el estatuto de refugiado. De esta manera, analicemos el número de concesión de estatutos de refugiados en relación al total de solicitudes de asilo presentadas cada año. (Ver cuadro 44)

CUADRO 44

Concesión de estatutos de refugio y otros tipos de protección en España 1990-2005

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Solicitudes de asilo	8.647	8.138	11.708	12.615	11.992	5.678	4.730	4.938	6.764	8.405	7.926	9.490	6.309	5.918	5.553	5.254
Decisiones	3.128	4.879	8.540	17.537	12.818	6.294	4.782	5.127	6.085	7.055	7.533	9.074	6.268	6.948	6.304	4.958
Estatutos de refugiado	490	313	549	1.287	627	464	243	156	238	294	381	314	168	227	175	238
% de estatutos de refugiado	15,7	6,4	6,4	7,3	4,9	7,4	5,1	3,0	3,9	4,1	5,1	3,4	2,6	3,2	2,7	4,8
Otros tipos de protección	127	56	183	125	62	209	193	218	758	738	388	266	126	142	203	123
% de otros tipo de protección	4,1	1,1	2,1	0,7	0,5	3,3	4	4,2	12,4	10,4	5,2	2,9	2	2,04	3,2	2,4
Estatutos de refugiado y otros tipos de protección	617	369	732	1.412	689	673	436	374	996	1.032	769	580	294	369	378	361
% de estatutos de refugiado y de otros tipos de protección	19,7	7,6	8,6	8,1	5,4	10,7	9,1	7,2	16,3	14,6	10,3	6,3	4,6	5,3	5,9	7,2

Fuente: CEAR. *La situación de los refugiados*. Informe 2006

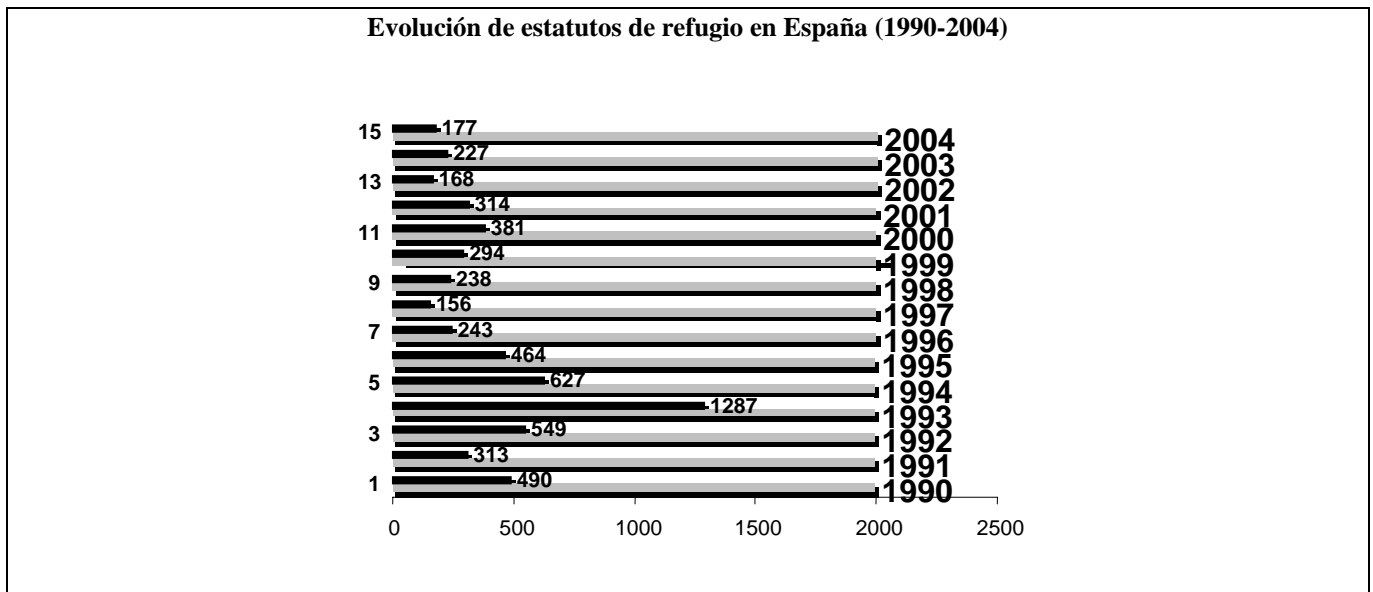
CUADRO 45

Año	Solicitudes de asilo	Estatutos de refugio	% de Estatutos de refugio
1990	8,647	490	15,7
1991	8,138	313	6,4
1992	11,708	549	6,4
1993	12,615	1,287	7,3
1994	11,992	627	4,9
1995	5,678	464	7,4
1996	4,73	243	5,1
1997	4,938	156	3,0
1998	6,764	238	3,91
1999	8,405	294	4,1
2000	7,926	381	5,1
2001	9,49	314	3,4
2002	6,309	168	2,6
2003	5,918	227	3,2
2004	5,404	177	2,6
2005	5,254	238	4,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005.

Podemos observar en el cuadro 45 el número de concesiones de estatuto de refugiados, en relación con el total de número de solicitudes de asilo, realmente son mínimas, sobre todo con el establecimiento de la Ley 9/1994, podemos apreciar una caída brusca en la concesión de estatutos de refugiados. De esta manera, podemos decir que bajo la Ley 9/1994 las concesiones de refugio han disminuido, en 1993 hubo 1,287 pasando a 627 en 1994 concesiones de estatuto de refugiados, y en el 2005 sólo hay 238 (Ver cuadro 45).

CUADRO 46.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR), *La situación de los refugiados en España. Informe 2005*, España, 2005.

Asimismo, podemos observar en el cuadro 44 que hay otros tipos de protección diferentes al estatuto de refugiado, puede existir una tendencia a derivar algunos casos de refugiados hacia otros estatutos de protección subsidiarios y menos garantistas. Esto significa que los otros tipos de estatutos subsidiarios o complementarios de protección es una concesión graciable que se hace en virtud de la voluntad soberana, como Estado, y no encuentra su fundamento en los hechos y motivos previstos en la Convención de 1951.

Esto indica claramente el fracaso del procedimiento en términos generales con su pretensión de evitar la entrada de inmigrantes en el régimen de refugio y, por el contrario, lo que es peor, el daño a las instituciones jurídicas porque está suponiendo el rechazo de bastantes refugiados y de otras

personas con derecho a protección comprendidos del alto número de inadmitidos, con el consiguiente peligro que supone la devolución o expulsión de estas personas a sus países de origen.¹⁷⁷

En los últimos diez años las cifras de concesión del estatuto de refugiado en España han variado de manera considerable debido tanto a la evolución de la realidad política, social y económica de muchos países y del contexto internacional, como al endurecimiento progresivo de la legislación española y europea en materia de inmigración.

Por tanto, corresponde analizar en el siguiente subcapítulo cuales han sido los principales motivos que han ocasionado la drástica caída del número de solicitantes de asilo en los últimos años y, por consecuencia, la concesión del estatuto de refugiados.

4.4. Prácticas que impiden el ejercicio del derecho a solicitar asilo en España

La carrera de obstáculos a la que se enfrentan los refugiados que buscan en los Estados europeos es realmente muy dura y demasiado dificultosa. Con frecuencia se llega a transformar en un penoso camino de espinas, en una insufrible pesadilla que padecen los numerosos hombres, mujeres y niños que ya huyen de por sí muy lacerados desde su país de origen. Básicamente, aparte de la distancia geográfica que tienen que recorrer a la que es preciso adicionar a su llegada el posible confinamiento en espacios físicos, por lo general, bastante reducidos, se trata de limitaciones de ámbito normativo que con cierto criterio pueden encuadrarse dentro del contexto que ofrecen las políticas de inmigración restrictivas que, hoy por hoy, practican los estados europeos.

Como hemos analizado anteriormente, la procedencia de las personas que solicitan asilo en España es muy diversa, por tanto, las vías para su desplazamiento en busca de protección internacional también varía. La Comisión Española de Ayuda a Refugiados señala que desde América la forma generalizada de realizar el viaje es el transporte aéreo, desde el Este de Europa suelen cruzarse las fronteras por vía terrestre, desde Asia suelen combinarse los transportes y desde África subsahariana emplean distintas rutas que convergen en el Magreb y, una vez en Marruecos o en el Sáhara Occidental, se embarcan en las pateras que les llevan hasta Canarias o Andalucía, o bien intentan entrar de manera clandestina en las ciudades autónomas de Ceuta o Melilla.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Rodríguez Ugarte, Juan José. op.cit., p. 380.

¹⁷⁸ Ibídem, p.59.

Teniendo en cuenta que algunos solicitantes de asilo son originarios de países azotados por conflictos bélicos, agresiones militares o inmersos en profundas crisis de violaciones de los derechos humanos, necesariamente deben de contar con plenas garantías al procedimiento de asilo. Ante esto, uno de los graves problemas que Amnistía Internacional ha venido señalado es que en las últimas décadas se ha producido un fuerte deterioro de la protección a los refugiados en toda Europa. Los países europeos están cerrando las puertas y adoptando medidas para alejar a los solicitantes de asilo de sus fronteras y, de esta manera, impedirles pedir asilo. Para ello, han endurecido las políticas de visado; han impuesto sanciones a las compañías que transportan personas indocumentadas; han establecido severos controles de documentación previos al embarco o en la llegada; y han interceptado a quienes llegan por mar, devolviéndolos inmediatamente a sus países de origen. Aunque los Estados tienen derecho a controlar la inmigración, dichas medidas se han convertido en barreras para el acceso de los solicitantes al asilo y, por tanto, resultaría incompatibles con la legislación internacional sobre refugiados y derechos humanos.¹⁷⁹

Desafortunadamente, a pesar de la existencia de instrumentos jurídicos internacional de protección a los refugiados, sobre todo en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el marco jurídico español, en el cual se recogen derechos y garantías, la realidad práctica y cotidiana muestra que el derecho de asilo sufre considerable retroceso en España ante los innumerables obstáculos que dificultan el acceso al derecho de asilo e impiden su ejercicio con las debidas garantías. De esta manera, señalaremos cuales son los principales obstáculos con los que se encuentran los solicitantes de asilo y, por consiguiente, los refugiados:

a) Barreras de acceso al asilo en las costas y puertos marítimos españoles

La vía marítima es una de los medios que los solicitantes de asilo tienen para llegar a España, a través de buques comerciales o de pasajeros. De esta manera, a su llegada a las costas españolas, pueden solicitar asilo en alguno de los puestos fronterizos.

Sin embargo, la legislación española ha establecido la responsabilidad de las compañías transportistas, en este caso las navieras, por transportar viajeros sin los documentos adecuados, y se les obliga a correr con los gastos de alojamiento y repatriación e incluso imponerles sanciones económicas. De esta forma, la existencia de estas obligaciones y sanciones económicas a las navieras supone que la presencia de un polizón implique gastos importantes para las compañías.

¹⁷⁹ Amnistía Internacional. *El asilo en España. Una carrera de obstáculos*, Amnistía Internacional-Sección española, España, 2001, p. 5.

Otro aspecto es que algunas veces se impide el acceso de las organizaciones de refugiados o abogados a los barcos para comprobar si los polizones han tenido o tienen la intención de pedir asilo, lo cual su acceso es de gran importancia para orientar a los polizones y conocer el estado en el que se encuentran.

De igual manera, en algunas ocasiones las fuerzas de seguridad del Estado no indagan a fondo el motivo por el cual los polizones abandonaron sus países de origen. A pesar de que la instrucción 3/1998 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre Tratamiento a Polizones no establece la obligación de preguntar a los polizones si desean pedir asilo, sin embargo, los miembros de seguridad del Estado, ante cualquier indicio que se desprenda del relato del polizón de que huye de su país por temor a una persecución, deben indagar adecuadamente las causas y, en su caso, informar al polizón de su derecho a pedir asilo e iniciar el proceso de asilo. De esta manera, en algunos casos no se realiza esa indagación y por tanto no se informa de su derecho de solicitar asilo o simplemente se pasa por alto las causas por el cual abandonaron su país de origen. Hechos que realmente obstaculizan la solicitud de asilo e incluso puede poner en peligro la vida de un polizón al devolverlo a su país de origen. Si bien, la entrevista inicial que realizan las fuerzas de seguridad del Estado es de gran importancia, ya que ello determina si se lleva a cabo la solicitud de asilo.

b) Barreras de acceso de los solicitantes de asilo por vía aérea

Otra de las principales vías de acceso de los solicitantes a las fronteras españolas es por vía aérea. Entre las medidas destacan el requisito de visado y las sanciones a las líneas aéreas por transportar viajeros sin documentación adecuada y la aplicación de estrictos controles de documentación al pie de las escalinatas de los aviones.

Sin embargo, como hemos mencionado la legislación española junto con el Convenio de Schengen y la nueva ley de extranjería obligan a las compañías de transporte a devolver a los viajeros que no reúnan los requisitos de entrada en España a su país de origen y establecen la posibilidad de imponerles multas. Si bien, la legislación española exime de responsabilidad a la compañía que traslade a un extranjero hasta su frontera siempre que presente sin demora una solicitud de asilo y sea admitido a trámite. Este último extremo supone que los empleados de las compañías aéreas tengan que determinar en los propios mostradores de los aeropuertos en los países de origen qué solicitudes tienen posibilidad de ser admitidos a trámite y cuales van a ser rechazados y así evitar las multas. Lo cual

implica que sean los empleados de las compañías quienes determinen quienes tienen derecho a subir al avión y, por tanto, a ejercer su derecho a pedir asilo en España.

Las medidas que impiden la entrada de solicitantes de asilo, incluida la exigencia de visado y sanciones contra líneas aéreas y otros agentes de transporte son incompatibles con la intención de los artículos 31 y 32 de la Convención de 1951.

Ante ello, encontramos medidas que ponen en peligro la vida de las personas, de ahí la importancia de que dicha labor de determinar quienes pueden solicitar asilo sea del gobierno español y con las debidas garantías.

c) Barreras de acceso al asilo en embajadas españolas en el extranjero

El artículo 4 del Reglamento de Asilo contempla que los extranjeros que se hallan fuera de su país pueden solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado en España ante sus misiones diplomáticas y oficinas consulares. Asimismo, se señala en la normatividad de asilo la posibilidad de que, cuando el solicitante de asilo se encuentre en situaciones de riesgo, el Ministerio del Interior autorice su traslado a España y tras su llegada continúa la tramitación de su expediente.

Sin embargo, encontramos dificultades para las personas que solicitan asilo en las representaciones diplomáticas. Por un lado, el desconocimiento del procedimiento de muchos funcionarios del servicio diplomático, normalmente el expediente no recoge toda la información necesaria para estudiar con unas mínimas garantías la solicitud de asilo; o el interesado carece de una asistencia o un asesoramiento que lo oriente en su petición, es decir, el personal de las representaciones diplomáticas no suministran a los solicitantes de asilo el asesoramiento adecuado sobre los trámites que se deben de realizar para pedir asilo en España, incluida la posibilidad, si se encuentra en el país de origen, de pedir asilo en las embajadas españolas de un tercer país.

Otros de los graves problemas que CEAR señala es que el acceso a unas misiones diplomáticas españolas que, en aquellos lugares donde existen, están sometidas a una fuerte vigilancia y restringen mucho el acceso. Normalmente, la persona interesada en solicitar asilo deberá franquear una barrera de

seguridad que en ocasiones se transforma en un inesperado primer punto de información, cuando no de desinformación.¹⁸⁰

d) Dilaciones en el acceso al procedimiento de asilo

En algunas regiones de España, como Ceuta y Melilla, tras la llegada de un número elevado de solicitantes de asilo, se enfrentaban ante la incapacidad de las dependencias para tramitar los asuntos de asilo. Ello suponía que muchos solicitantes de asilo que acudían a pedir asilo a las comisarías de Ceuta y Melilla se encontraban con que su solicitud no se empezaba a tramitar. La razón que se daba a los solicitantes era la escasez de intérpretes para poder efectuar la entrevista inicial y el desbordamiento de trabajo en la comisaría. Tal práctica dejaba a los solicitantes en una situación de indefensión frente a posibles expulsiones pues no constaba que hubiese pedido asilo y, por otro lado, se podían encontrar en situación irregular en España.

e) Falta de información

En cuanto al deber de información a los solicitantes de asilo, el artículo 5.1 del Reglamento de Asilo establece la elaboración y difusión de folletos informativos en varios idiomas que contengan toda la información útil sobre el derecho de asilo. Dichos documentos deben estar disponibles en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), puestos fronterizos, las oficinas de extranjeros y las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía y deben contener los derechos y obligaciones de los solicitantes, los servicios sociales disponibles un listado actualizado de direcciones de las organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, buena parte de las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo radica en la falta de información. Como vemos la legislación española contempla la obligatoriedad de que el gobierno en colaboración con ACNUR y las organizaciones no gubernamentales especializadas elaboren un folleto informativo sobre el procedimiento de asilo en España y los derechos de los refugiados que reclaman protección por esta vía.

Desafortunadamente, en los distintos puestos fronterizos los funcionarios policiales no entregan dicho folleto informativo a los solicitantes de refugio o se entrega una vez iniciado el procedimiento administrativo, lo cual causa desorientación ante la falta de conocimiento de la legislación española en

¹⁸⁰ Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados. Informe 2004*. Catarata, España, 2004, p. 178.

materia de asilo, principalmente de las garantías que esta les concede a los solicitantes. Incluso, es impresionante que muchos refugiados cuando llegan a España desconozcan su estatuto de refugiado.

De esta manera, esta situación genera un clima general de desinformación que deja en demasiadas ocasiones a los solicitantes de asilo a merced de la amplia discrecionalidad de los agentes de la fuerza pública.

f) Alegaciones de expulsiones de forma clandestina a través de las alambradas fronterizas

Una de las prácticas que utilizan las fuerzas de seguridad de España es expulsar a las personas que han conseguido cruzar la frontera de forma ilegal mediante pateras o cruzando la alambrada. Esta expulsión realizada por las fuerzas de seguridad del Estado se hace sin las debidas garantías, de esta manera, en muchas ocasiones los extranjeros que no han tenido acceso a abogados e intérpretes, son trasladados de noche a la alambrada fronteriza y obligados a cruzar. Este es uno de los casos muy concurridos en las ciudades de Ceuta y Melilla en donde no se lleva a cabo el procedimiento de expulsión y se recurre a la expulsión clandestina en las alambradas fronterizas.

De esta manera, podemos ver que además de que se les obstaculiza el derecho de solicitar asilo, de igual manera, en el momento de su expulsión no se cumplen con las garantías para su expulsión, sino que se realizan mediante actos inhumanos.

g) Vulneración del principio de “No devolución”

No cabe duda que ante la serie de políticas y prácticas que algunos países han establecido, a través de la modificación de su legislación interna, han obstaculizado el derecho de solicitud de asilo. De esta manera, es claro que también se ha vulnerado uno de los principios fundamentales que contiene la Convención de 1951, el cual es pilar del sistema internacional de protección de los refugiados, la *no devolución*. Como sabemos, dicho principio ha sido aceptado por diversos países que se considera vinculante para todos los Estados, hayan o no firmado los tratados internacionales sobre los refugiados.

Sin embargo, muchos países han obligado a personas a volver al lugar donde están siendo perseguidos, ante ello, es claro que cada vez se vulnera el principio de *no devolución*.

A mi consideración, la vulneración del principio de *no devolución* puede tender a que los solicitantes de asilo, ante el temor de regresar a su país de origen, recurren a otros medios ilegales para

poder entrar a un país. Por ejemplo, las mafias se han convertido en un medio rentable que se aprovechan del sufrimiento humano.

Como documentó el Informe 2005 de CEAR, las devoluciones o las expulsiones que se producen en Ceuta y Melilla han llegado a afectar incluso a solicitantes de asilo, a personas que tenían una cita concertada con la Delegación del Gobierno para formalizar su petición de asilo y a personas reconocidas como refugiadas por ACNUR en Marruecos o terceros países, prácticas que vulneran el principio de no devolución, piedra angular de la protección. Los mismos preceptos son vulnerados si España devuelve a Marruecos a los extranjeros que hayan entrado de manera irregular, puesto que el principio de no devolución implica que España debe asegurarse de que la persona devuelta a este país recibirá protección contra la tortura, los malos tratos o la detención arbitraria y ninguna garantía existe al respecto puesto que las condiciones en que Marruecos expulsa a los subsaharianos a Argelia o Mauritania, incluso sin el consentimiento de las autoridades de dichos países, pueden considerarse como un trato inhumano, degradante o incluso como tortura.¹⁸¹

h) Reenvío a terceros países considerados seguros

Los Estados de la Unión Europea han puesto en práctica diversas medidas basadas en el denominado criterio del “tercer país de asilo”. Entre ellas destacan el Convenio de Schengen y el Convenio de Dublín. Por un lado, establecen que si un Estado europeo rechaza una solicitud de asilo ningún otro Estado la examinará, lo cual es contrario a la Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR nº 12, la cual establece que *la decisión de un Estado contratante (en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) de no reconocer la condición de refugiado no implicará que otro Estado contratante examine una nueva solicitud de condición de refugiado presentada por la persona de que se tratara.*¹⁸²

De esta manera, ante las disposiciones adoptadas por los países de la Unión Europea podemos señalar que, además de que se contraponen a la Conclusión nº 12 emitida por el Comité del ACNUR, también presupone la falta de garantías, pues el envío a terceros países no aseguran que si el país al que se envía al solicitante de asilo ofrece las garantías adecuadas de acceso a un procedimiento de asilo justo, satisfactorio y de adecuada protección frente a la no devolución.

Por tanto, los países de la Unión Europea, entre ellos España, únicamente tratan de disuadir sus responsabilidades adquiridas en los instrumentos jurídicos internacionales sobre refugiados y que incluso han incorporado a sus sistemas jurídicos y, de esta manera, traspasar dichas responsabilidades a terceros países.

¹⁸¹ Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados en España 2005*, Catarata, España, 2006, p. 49.

¹⁸² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Conclusión aprobada en octubre de 1978 por el Comité Ejecutivo del ACNUR.

i) La inadmisión a trámite

La inadmisión a trámite impide el análisis más profundo de aquellas solicitudes que se consideran manifiestamente infundadas, cuando no se alega ninguno de los motivos contenidos en la Convención de 1951.

Como ya ha sido expuesto, a partir de la Ley 9/1994 las solicitudes de asilo han disminuido drásticamente, y no se debe a que ya no existen un gran número de refugiados, sino responde justamente a los diversos obstáculos que se han establecido en muchos países, entre ellos España.

La exposición de motivos de la Ley 9/1994 establece que una de las razones para instaurar el procedimiento de inadmisión es evitar que el asilo fuera utilizado de forma fraudulenta, principalmente por los inmigrantes económicos. Sin embargo, considero que la inadmisión a trámite no se ha utilizado realmente con los fines establecidos, sino que en muchas de las solicitudes inadmitidas han sido justificadas con la excusa de que la mayor parte son fraudulentas y que son aprovechadas por migrantes económicos.

j) Problemas con las garantías de abogado e intérprete

La legislación española de asilo reconoce el derecho de todo solicitante a disponer de abogado e intérprete en todas las fases del procedimiento y desde que presente su solicitud de asilo, así como a ser informado de tales derechos.¹⁸³

El asesoramiento jurídico especializado es un derecho que debe ejercerse sin ninguna traba, sin embargo se han presentando diversos problemas al respecto, por ejemplo, en puestos fronterizos es inaceptable que los abogados no puedan acceder al solicitante, asimismo, es realmente inaceptable que a veces el solicitante de asilo sea obligado a expresarse en una lengua que no domina, justo cuando esta solicitando protección internacional que exige la máxima precisión y concreción de detalles, fechas y fijación de las causas de persecución invocadas.

¹⁸³ Amnistía Internacional. *El asilo en España. Una carrera de obstáculos*. op.cit., p. 5.

k) Falta de asistencia letrada

El artículo 22 de la Ley de Extranjería reconoce el derecho de asistencia letrada en todos los procedimientos administrativos o judiciales que pueden llevar a la denegación de entrada o a la devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo.

Sin embargo, dicha disposición condiciona en el sentido de que si los polizones no manifiestan con claridad que quieren pedir asilo, en muchas ocasiones se ignora este derecho, a pesar de que expresen que han huido de un país en conflicto armado o que se les han violentado sus derechos humanos en su país de origen. Por tanto, sólo se permite la presencia del letrado cuando el polizón ha manifestado su voluntad de pedir asilo, e incluso si las personas del buque que han presenciado la entrevista como testigos deben de exigir que se llame a uno.

Cuando se recibe un aviso de la existencia de polizones en un buque que ha llegado o va a llegar a un puerto español, la organización no gubernamental lo comunica por fax a la Delegación del Gobierno y pide que se adopten las medidas pertinentes para que se cumpla la legislación y se garantice el derecho a la asistencia letrada, bien a través del abogado de guardia del Turno de Extranjería, bien mediante el servicio jurídico de CEAR o de otras asociaciones. Pero en ocasiones las autoridades gubernamentales ni siquiera se dignan a responder estas comunicaciones y en otras tardan demasiado en hacerlo, por lo que muchas veces el buque ya ha partido.¹⁸⁴

4.5. Postura de España frente al refugio

Como ha sido expuesto, España se adhirió a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, en el año de 1978, más aún, la Constitución Española consagra el derecho de asilo como un derecho fundamental en su artículo 13.4, hechos que podrían poner a España en una imagen de país en defensa del asilo. Sin embargo, España ha venido mostrando otra realidad ¿A caso no se supondría que España, como país emisor de desplazados durante el franquismo, debiera estar más comprometida con el régimen de asilo al convertirse en tierra de asilo para miles de personas que viven en países golpeados por situaciones de extrema violencia y conculcación de los Derechos Humanos?

Es claro que el contexto histórico ha determinado las políticas sobre refugio que han adoptado los países europeos, tal es el caso de España, pues como mencionamos anteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial se vivía una época dorada del asilo, pues ante países que terminaron

¹⁸⁴ Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados en España 2005*, op.cit., p. 55.

destruidos por la guerra, la concesión del asilo fue una alternativa bien vista para su desarrollo, sin embargo, en la década de los ochenta todo tendería hacia la crisis del asilo, argumentado la existencia de inmigrantes económicos y haciendo generalizaciones al tratar a todos de la misma forma, lo cual afecta a los verdaderos solicitantes de refugio.

A partir de entonces España junto con otros países miembros de la Unión Europea únicamente se han preocupado en blindar sus fronteras que en garantizar los derechos de los refugiados. De tal manera, que en España no deja de descender la cifra de solicitantes de asilo, y queda claro que ello no se debe a que ya no existan solicitantes del estatuto de refugiado o de otro tipo de protección que vienen de países golpeados por conflictos bélicos o la violencia sistemática de los derechos humanos, sino que responde justamente a los diversos obstáculos que se les han impuesto y optan por usar vías ilegales para entrar a España.

A pesar de que España se adhirió al Convenio de 1951, en los primeros años recibió a un considerable número de solicitantes de asilo que fue aumentando en los siguientes años hasta antes de la Ley 9/1994. A partir de entonces, las políticas de asilo han cambiado su rumbo, y no sólo de España sino de toda la Unión Europea, hacia políticas de asilo restrictivas.

De esta manera, España ha respondido a las políticas de inmigración de toda la Unión Europea, lugar que un día fue el seno de la creación de la Convención de 1951 para dar protección a los refugiados, hoy día se convierten en políticas que tienden a socavar las normas universales de protección de los individuos.

Por tanto, podemos decir que en principio España mantuvo una postura positiva hacia el Derecho Internacional de los Refugiados, adhiriéndose a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, asimismo, consagrando el derecho de asilo en su Constitución y en la Ley 5/1984. Sin embargo, la Ley 9/1994 conduciría a una España que quebranta el Derecho Internacional de los Refugiados, debido a que se restringió fuertemente el derecho de asilo.

El argumento que el gobierno español ha adoptado es que las políticas de asilo que se han venido estableciendo en la Ley 9/1994 son una forma de cumplir sus obligaciones hacia refugiados y que lo único que pretenden es impedir a aquellos que no son verdaderos refugiados burlar los controles de inmigración. Sin embargo, como hemos demostrado anteriormente, la única intención con estas medidas es reducir el número de inmigrantes, entre ellos los refugiados. Por tanto, cualesquiera que sean sus intenciones, es claro que muchas medidas tienen como efecto dificultar la obtención de

protección de los demandantes de refugio a pesar de que provengan de países en donde existe el riesgo de sufrir graves violaciones de derechos humanos, de esta manera, se está violentando un principio fundamental del régimen de protección de los refugiados, la “No devolución”.

Asimismo, España ha sido parte de diversos instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de coordinación entre los Estados contratantes en materia de asilo, entre ellos el Convenio de Dublín y de Schengen, los cuales en la práctica amplían e intensifican los efectos limitativos sobre el acceso a los procedimientos de concesión de asilo de personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos. Ante ello, creo que ninguna política restrictiva podrá eliminar la existencia de refugiados, ya que se puede recurrir a los medios ilegales para escapar de un país en donde imperan conflictos armados y violación de derechos humanos. Asimismo, consideraría que reaccionar cerrando fronteras a la migración es un error porque finalmente es un fenómeno humano natural que siempre ha existido, lo que sería viable para regular esta situación es combatir las causas que lo originan y no las consecuencias. Pues, las causas del refugio internacional tienen su origen en la privación de los derechos humanos, de seguridad y paz, acompañados de la pobreza extrema en los países de origen, ante lo cual, aquellos que pueden huyen y abandonan esos países.

CONCLUSIONES

En el transcurso de la historia se han manifestado conflictos locales, regionales y mundiales de distinta naturaleza que han marcado la falta de protección de los derechos humanos que gozan las personas. Así, frente a una realidad internacional conflictiva y en constante transformación se muestra que los seres humanos han sido los más afectados ante la sistemática violación de derechos humanos. Es así, que el Derecho Internacional tiene un papel importante en el mantenimiento de la paz y el orden, más aún, el Derecho Internacional de los Refugiados que busca proteger a una categoría de personas en condiciones de vulnerabilidad. De ahí la necesidad de que los Estados tengan que respetar la ley y no el imperio de la fuerza.

Por tanto, la hipótesis general resulto ser correcta, el desplazamiento forzado de refugiados ha sido justamente un problema causado por esta realidad conflictiva que actualmente impera ante la vulneración de los derechos humanos que expulsan a grupos de personas de sus países de origen. El problema del refugio sigue prevaleciendo, las cifras presentadas por el ACNUR lo argumentan. La situación de los refugiados no es temporal, sino que la historia y los hechos actuales demuestran que es un fenómeno que aún prevalece, por tanto, es necesario que la comunidad internacional busque soluciones duraderas y mantengan un marco jurídico-institucional universal eficaz y eficiente. Esto demuestra que la creación de organismos e instrumentos internacionales en materia de refugio, son la mejor prueba de que el problema de los refugiados no es un fenómeno transitorio, que los conflictos de naturaleza política, económica, cultural y social son los peores enemigos de los derechos humanos.

En el Sistema de Sociedad de Naciones el problema de los refugiados no era abordado desde una perspectiva global, es decir, no era un problema que se debía de afrontar en el ámbito internacional. Pues, se consideraba que era un fenómeno temporal, de ahí que la Sociedad de Naciones únicamente respondió nombrando a algunos Altos Comisionados para ocuparse de grupos específicos. Sin embargo, fue un primer esfuerzo por tratar de proteger a determinados grupos de refugiados teniendo en cuenta que la comunidad internacional no trató el problema de acuerdo a su intensidad.

En el Sistema de Naciones Unidas a penas comenzaba a dejar de visualizar el problema del refugio como un fenómeno temporal, ya que el desplazamiento de refugiados alrededor del mundo era evidente frente a las guerras mundiales que provocaron millones de expulsiones de personas de su país

de origen. De esta forma, la comunidad internacional no había creado una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. Fue hasta 1951, con el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados que ambos proporcionaron por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

Con la creación del ACNUR, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 queda establecido un esquema institucionalizado de protección a los refugiados. Ambas son expresiones de cooperación internacional, ya que la comunidad internacional reconoció la necesidad de proteger en el plano internacional a los refugiados ante la intensidad del problema. De otro modo, no se habría solicitado al ACNUR asumir funciones específicas orientadas a brindar protección y asistencia teniendo como fundamento jurídico la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. La prevaeciente situación de los refugiados en el mundo es una prueba de que a más de 50 años el ACNUR ha trabajado de forma ininterrumpida, ya que los conflictos y las crisis de refugiados no han cesado de presentarse en el mundo.

El desempeño del ACNUR de acción humanitaria y como único organismo especializado en la protección internacional a los refugiados y otras categorías de personas ha sido fundamental, pues la búsqueda de soluciones duraderas y la protección siguen siendo los objetivos centrales de la organización. De ahí la importancia de que el ACNUR siga manteniendo su carácter apolítico. Desafortunadamente podemos afirmar que el ACNUR se encuentra en un punto crítico ante la falta de apoyo a las diversas acciones humanitarias, ya que como encargada de proteger y buscar soluciones para los refugiados y otras categorías de personas en el mundo, hoy día no es suficiente el apoyo de la comunidad internacional, ya que para hacer frente a sus tareas encomendadas necesita recursos materiales, humanos y una fuente de financiamiento eficaz.

El principio de “*No devolución*” es de vital importancia al ser la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados, el cual se encuentra estipulado en diversos instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos. Por lo cual, como principio declarativo adquiere importancia al proteger a un refugiado para no ser devuelto a su país de origen en donde su vida se encuentra en peligro. Además, como norma de *Ius Cogens* ha logrado trascender a favor de la protección de los refugiados, al ser incorporado en los ordenamientos internos de los Estados, al aplicarse reiteradamente y ser

aceptado por la comunidad internacional y, sobre todo al considerarse una norma que vincula a todos los Estados, siendo o no parte de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio.

Cabe señalar que el principio de “No devolución” no es absoluto al considerarse el peligro a la soberanía de un país. Sin embargo, podemos señalar que la expulsión de verdaderos refugiados no debe justificarse pretextándose cuestiones de soberanía, sino que deben buscarse los medios para lograr su protección. No cabe duda que en la toma de decisiones de un Estado para recibir refugiados influyen cuestiones internas en relación a la soberanía y seguridad nacional, sin embargo, también hay compromisos ante la comunidad internacional y por ende hacia los refugiados. De esta manera, es importante situar la soberanía y la seguridad nacional en el marco de la seguridad humana, el cual permita ubicar al individuo como sujeto en el centro de las políticas con respeto de los derechos humanos.

En la determinación del estatuto de refugio hay que tener en cuenta que se debe seguir un proceso justo y satisfactorio. De ahí, que determinemos que dicho proceso debe llevarse a cabo con las debidas garantías que goza un solicitante del estatuto de refugio, ya que una decisión determina si una persona tiene o no dicho estatuto. Por lo cual, podemos decir, que el acceso o no a un procedimiento justo y satisfactorio implicaría proteger a un refugiado o ponerlo de nuevo en su país de origen en donde su vida corre peligro. Es así que hay que llevar a cabo con todas las garantías necesarias el proceso para determinar el estatuto de refugiado, ya que ello implica una decisión frente a una persona. Si bien, cada Estado establece el procedimiento que estime necesario, pero hay que tener en cuenta que existen estándares básicos para proteger a los refugiados, de ahí que se deba tener muy en cuenta los requisitos básicos que señala el Manual de Procedimientos del ACNUR, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Así, podemos comprobar que si la comunidad internacional responden debidamente a un procedimiento justo y satisfactorio se está respetando el principio de “*No devolución*”. Desgraciadamente, hoy día los países desarrollados dedican sus energías para mantener alejados a los refugiados de sus fronteras y no cumplir con sus compromisos frente al Derecho Internacional de los Refugiados. Por tanto, es importante que el Estado mantenga un rol como actor principal en la aplicación de dichos instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio. Cabe señalar que no existen barreras lo suficientemente altas, cuando la pobreza y el miedo son las principales razones para

emigrar. De esta manera, los flujos de migrantes de todo tipo no podrán ser detenidos exclusivamente por métodos represivos y retornos forzados

Queda demostrado que la figura de “asilo” ha sido una institución que se ha desarrollado particularmente en América Latina en la primera mitad del siglo XX. De esta manera, podemos señalar que los países latinoamericanos han sido creadores de una tradición exclusiva del asilo.

Sin embargo, la figura de asilo de los países latinoamericanos quedó cuestionada a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta frente a las afluencias de desplazados a gran escala. Esto significa que ya no se trataba de pocos casos de personas, ya no serían personas conocidas en el ámbito político, sindicales, líderes, intelectuales, entre otros, donde generalmente se les reconocía bajo la institución del asilo de acuerdo con los convenios internacionales vigentes y la legislación interna, sino que ahora se trataba de éxodos de personas que no necesariamente respondían a las características de los desplazados de principios del siglo XX, sino serían personas con diferencias sociales, económicas y políticas respecto de los tradicionales asilados políticos.

Evidentemente el sistema jurídico no respondió adecuadamente, ni a nivel conceptual, ni a nivel práctico a los desafíos que plantearon los nuevos flujos masivos de refugiados centroamericanos. Ante esta situación, los países latinoamericanos adoptaron la Declaración de Cartagena, reconociendo ambos regímenes; universal y regional, constituyendo un sistema normativo de protección internacional cuya interpretación y aplicación se debe efectuar de acuerdo con los principios generales del derecho internacional. Asimismo, se incorporó en los sistemas jurídicos estatales la figura jurídica de “refugiado”, tal es el caso de México.

Definitivamente es a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta cuando los países latinoamericanos comienzan a responder al Derecho Internacional de los Refugiados. No cabe duda que un importante número de países han consagrado a nivel interno el derecho al refugio. Asimismo, la gran mayoría de los países latinoamericanos son parte de uno o ambos instrumentos internacionales para la protección de los refugiados. Asimismo, disponen de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Desafortunadamente, se reconoce estos avances normativos e institucionales para el fortalecimiento de la protección, sin embargo, es necesario indicar que algunos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren de mayores recursos humanos, materiales y económicos para operar de manera eficaz.

Tras varios años México mantuvo en la práctica la institución del asilo, teniendo en cuenta que esta característica migratoria se aplicaba a personas conocidas en el ámbito político, ya sea dirigentes o perseguidos políticos con preparación académica y capacidad económica. Sin embargo, a principios de la década de los ochenta México recibió éxodos masivos de inmigrantes con diferencias que no correspondían a la de un asilado. Ante la llegada del éxodo de refugiados guatemaltecos a México, se evidenció un marco jurídico con vacíos, ya que nunca antes se había experimentado la llegada masiva de personas principalmente campesina que huía de una situación de violencia generalizada, las cuales respondían a la figura jurídica de “refugiado”, inexistente en el marco jurídico mexicano.

Ante esta afluencia masiva de refugiados guatemaltecos reconocidos de *facto* fue necesario establecer una figura legal que reconociera a este tipo de inmigrantes con características específicas ante la posible llegada de éxodos de refugiados, es decir, la característica migratoria de refugiado. Asimismo, ante esta situación México creó una institución especializada encargada de promover la política de refugio, la COMAR, y en el 2000 se adhiere a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No cabe duda que este éxodo de refugiados guatemaltecos contribuyó al desarrollo legal e institucional en México, asimismo, nuestro país respondía al Derecho Internacional de los Refugiados al incorporar una figura jurídica reconocida en la comunidad internacional, lo cual es un avance en las leyes mexicanas, más aún, compromiso hacia los refugiados.

Es así que México debe seguir fortaleciendo su marco jurídico-institucional, sobre todo convertir a rango de ley el procedimiento *ad hoc* para la concesión del estatuto de refugiado. De esta manera, fortalecerá su postura a favor del Derecho Internacional de los Refugiados, ya que nadie escapa de nuevos contingentes de refugiado y la experiencia que vivió México con la llegada masiva de refugiados guatemaltecos servirá para estar prevenidos ante futuros éxodos de refugiados. Actualmente los países latinoamericanos ya no reciben éxodos de refugiados, sin embargo, se debe seguir trabajando en materia de refugio con el objetivo de encontrar e impulsar soluciones duraderas para los refugiados.

En la Unión Europea se han desarrollado políticas sobre asilo que persiguen la armonización de las normativas de los Estados miembros, tal es el caso del Convenio Schengen y el Convenio de Dublín. Sin embargo, hemos comprobado que el establecimiento de políticas de asilo comunes no tiene como fin último solucionar el problema de los refugiados, sino responden en su mayor parte a evadir compromisos internacionales en protección a los refugiados. Esto significa que los estados han optado

por interpretar de manera cada vez más restrictiva el contenido de los acuerdos internacionales que tienden a proteger dicha institución.

España ha mantenido restricciones ante la llegada de refugiados esto se demostró con el establecimiento de la Ley 9/1994, con la cual se originaron cambios bruscos en la disminución de solicitudes de asilo, ya que la ley 9/1994 reformada establece estipulaciones que obstaculizan la entrada de los solicitantes de asilo que a mi parecer son estipulaciones que sólo tratan de justificar el rechazo de solicitudes de asilo y por consecuencia el reconocimiento del estatuto de refugiado. España busca resguardar sus propios intereses políticos, económicos y sociales, esto es legítimo, pero la protección de los intereses no debe vulnerar los derechos establecidos en los acuerdos de los cuales es parte.

De esta manera, comprobamos que en relación con el total de solicitudes de asilo en España, la concesión del estatuto de refugiado es realmente baja, ya que se les concede otro tipo de protección humanitaria menos garantista y que solamente es concedida por la facultad soberana del Estado y no bajo el fundamento de la Convención de 1951 y su Protocolo. Es así, que podemos señalar la falta de voluntad política por parte de España para comprometerse con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Si bien, uno de los argumentos que España planteó para la reformar la Ley 5/1984 fue evitar el uso abusivo de la institución del asilo y el refugio por inmigrantes económicos, lo cual podemos decir que es aceptable siempre y cuando se utilicen todas las garantías para asegurar el rechazo de una solicitud de asilo abusiva. Desafortunadamente, este argumento sólo ha llevado a generalizar a los inmigrantes por cuestiones económicas y que tiende a perjudicar a los verdaderos refugiados. Estadísticamente observamos que las solicitudes de asilo en España han disminuido, sin embargo, comprobamos que dicha disminución no se debe a que el problema haya disminuido o ya no existan solicitantes, sino justamente se debe a los diversos obstáculos que se han impuesto, por lo cual la vía legal para entrar a España es mucho más difícil y optan por usar medios ilegales.

De esta forma, ante las acciones que ha llevado a cabo España y demás países que conforman la Unión Europea frente a los solicitantes de asilo, han sido de rechazo, lo cual significa falta de compromiso por cumplir con los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio. Esto es, no es que no existan los medios para cumplirlos, sino que no existe la voluntad política para respetarlos, pues se prefiere mantener alejados y disuadir los compromisos frente a los

refugiados, resultando incompatibles con la legislación internacional sobre refugiados y derechos humanos. Es así que podemos señalar que España ha tendido a un retroceso frente al Derecho Internacional de los Refugiados al no cumplir con sus compromisos que adquirió bajo su voluntad soberana.

Es importante que la comunidad internacional continúe buscando soluciones duraderas a los problemas de desplazamiento forzado, ya que cualquier Estado está expuesto al problema del refugio; de lo contrario, la falta de compromiso por parte de los Estados pondría en peligro el desarrollo de esta rama del Derecho Internacional en materia de refugio que se ha logrado construir a lo largo de la historia a favor de la protección de las personas en busca de refugio. De esta manera, el problema de los refugiados y la evolución del Derecho Internacional de los Refugiados siguen desafiando a la comunidad internacional. Por tanto, es importante que los Estados que acogen refugiados deban mantener su compromiso de protegerlos y los Estados que producen refugiados tienen el deber de prevenir actos que den origen a éxodos masivos de sus poblaciones, esto es una responsabilidad global y/o compartida.

Frente al problema de los refugiados, la única solución viable que considero que evitaría nuevas corrientes de refugiados es afrontar las causas desde su origen y no con el establecimiento de medidas restrictivas que impidan la entrada de solicitantes del estatuto de refugiado que solamente provocará la búsqueda de vías ilegales para entrar al país de destino o simplemente dejar a su suerte a millones de refugiados por el mundo, por tanto, esto no soluciona el problema de los refugiados. Definitivamente hay que atacar las causas que provocan éxodos de refugiados y no las consecuencias de manera restrictiva, si la causa se encuentra en la violación de derechos humanos, la solución podría consistir en una mayor vigilancia de los derechos humanos por los organismos internacionales y ONG para que la comunidad internacional condene esa violación de derechos humanos. Si el problema radica en los conflictos violentos se deberían encontrar medidas para solucionar los conflictos y sobre todo el respeto del derecho internacional humanitario. Si el problema se encuentra en la pobreza, la comunidad internacional, principalmente los países desarrollados deben establecer soluciones en la asistencia para el desarrollo de los países más pobres.

Finalmente, es necesario que la comunidad internacional deba seguir actuando conforme al Derecho Internacional de los Refugiados como medio para proteger a los refugiados en el mundo y garantizar el respecto a su dignidad humana.

PERSPECTIVAS

Es evidente que seguiremos en un mundo conflictivo y en constante transformación y como consecuencia se sigan vulnerando los derechos humanos. Ante ello, se seguirán expulsando a millones de personas de sus países de origen. No cabe duda que frente a un mundo globalizado en donde los flujos económicos traspasan fronteras, la migración siga el mismo efecto, es decir, que las personas busquen mejores condiciones de vida, ya sea por cuestiones económicas o por la existencia de la violencia generalizada.

Desafortunadamente, ante los hechos que se muestran actualmente hay una tendencia a que la protección de la persona deje de ser elemento fundamental, estando por encima de esto otro tipo de intereses. De esta manera, mientras prevalezca esta realidad es importante que el Derecho Internacional proteja a los refugiados como un medio para salvaguardar su dignidad humana.

El Derecho Internacional de los Refugiados se encontrará ante una crisis por diversos factores, tales como; el establecimiento de políticas restrictivas por parte de los países desarrollados, la falta de apoyo económico al ACNUR como único organismo especializado en la ayuda a refugiados y la no aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 por parte de la comunidad internacional. No cabe duda que ante estas acciones podamos decir que efectivamente nos encontraremos ante la ausencia de voluntad política por cumplir con compromisos internacionales en materia de refugio.

Debe quedar claro que el ACNUR no buscará convertirse en la agencia para la emigración, sino que la emigración requiere de su atención en el derecho al refugio. Mientras que el ACNUR reconoce que el control de sus fronteras y el control migratorio son prerrogativas de los Estados, estas medidas no deben excluir el derecho de aquellas personas en necesidad genuina de protección a tener acceso a los procedimientos adecuados en coordinación con el derecho internacional y sobre todo respetando el principio de “No devolución”. Esto demuestra la importancia de combatir la intolerancia y cambiar la idea de que los refugiados son parte de la inseguridad

La comunidad internacional no debe considerar a los refugiados como una carga económica y parte de la inseguridad, ya que mientras existan refugiados se tendrán que buscar medios de solución que den respuesta al problema, ya que si únicamente se evaden a través de restricciones el problema prevalecerá creando un caos sin solución. Si realmente un Estado no puede atender a personas

refugiadas por cuestiones económicas o seguridad nacional es necesaria la cooperación internacional y compartir el problema para lograr una mejor respuesta.

México seguirá trabajando en materia de refugiados, si bien en los últimos años los países latinoamericanos han recibido un reducido número de refugiados, por lo cual se puede considerar que ya no es un problema que impacte drásticamente a los países, lo cual ha sido factor determinante en las acciones de los países. Si bien, se ha planteado que a pesar de que se ha logrado un notable avance en materia de refugio será necesario seguir reforzando el sistema de protección a los refugiados en el interior de cada Estado, pues como el caso de México será importante seguir fortaleciendo su estructura jurídico e institucional, ya que el refugio guatemalteco fue un largo y fecundo proceso de enseñanza y experiencias que abre oportunidades para un futuro.

La armonización de las políticas de refugio en la Unión Europea tenderá a crear verdaderos obstáculos para los solicitantes, por lo cual optarán por la vía ilegal, ya que con el total cierre de puertas no se logrará eliminar el problema.

PROPUESTAS

- La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 señalan los motivos para la determinación de la condición de refugiado (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social y opiniones políticas). Sin embargo, no se define que se debe de entender por tales motivos, el Manual de Procedimientos del ACNUR hace un intento de interpretación, sin embargo no es muy claro. De esta manera, es importante que la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 estipulen una definición de estos cinco motivos, de esta manera se lograría fortalecer estos instrumentos internacionales.
- El ACNUR tiene que recibir mayor apoyado económico, material y humano de la comunidad internacional, ya que es evidente que el mundo necesita un ACNUR eficaz y eficiente, es decir, una organización que pueda cumplir su mandato de protección y defensora de los refugiados y otras categorías de personas. De igual forma, el ACNUR debe asegurar que los gobiernos cumplan con sus obligaciones respecto de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Asimismo, el ACNUR debe tener un mayor poder de injerencia en los Estados para proteger a las personas desplazadas victimas de la violencia, sin vulnerar la soberanía estatal y con carácter humanitario.
- Las acciones preventivas del ACNUR son de vital importancia, por lo cual se deben reforzar, esto es, antes de que los desplazados internos crucen la frontera de su país, el ACNUR debe promover acciones para protegerlos, asistirlos y evitar su salida del país de origen.
- La llegada de refugiados a un Estado implica una toma de decisión que tiene influencia en la soberanía y seguridad nacional, sin embargo la comunidad internacional tiene obligaciones internacionales hacia los refugiados. Por la cual, es necesario que el problema de los refugiados en el mundo no sea visto como un asunto únicamente de interés estatal, lo cual implica el establecimiento de restricciones, sino también como una cuestión humanitaria. De esta manera, es necesario situar la soberanía y la seguridad nacional en el marco de seguridad humana, ya que permite situar al individuo como sujeto en el centro de las políticas en debida coherencia con respeto en los derechos humanos.

- Mientras subsista la pobreza y la miseria endémica en algún lugar del mundo, habrá desplazamientos hacia las regiones más privilegiadas. La responsabilidad de hacer frente a este problema incumbe tanto al país donde se genera el movimiento migratorio, como a los países por donde transitan las personas desarraigadas y aquellos a donde éstas se dirigen. El problema de los refugiados en el mundo debe ser considerado como una responsabilidad global y/o compartida.
- Es de vital importancia que el problema sea tratado a través de programas de asistencia de emergencia o de integración. Asimismo, mediante las repatriaciones voluntarias, la integración o el reasentamiento en terceros países. Sin embargo, es necesario tratar el problema de fondo, es decir, las causas que lo originan (la violación masiva de derechos humanos, la pobreza, la violencia generalizada, etc.) esto es una tarea que la comunidad internacional debe realizar.
- Ante el desplazamiento forzado de los refugiados de su país de origen, es necesario que los refugiados estén concientes de que la repatriación es una de las soluciones más viables en condiciones dignas y seguras para rehacer su vida, ya que este desplazamiento fue forzado e involuntario, en esta función las ONG, las diferentes representaciones del ACNUR y el Estado deben participar. Asimismo, se debe concientizar a la sociedad del país de destino de los motivos por los cuales hay refugiados en el territorio nacional para evitar actos de xenofobia.

Para el caso de México:

- Actualmente México sigue recibiendo casos individuales de refugiados, por lo cual es necesario fortalecer su estructura jurídica e institucional, ya que México debe armonizar la legislación nacional con los estándares y convenios internacionales. México debe desarrollar políticas migratorias integrales, es decir, una política migratoria acompañada de políticas económicas, laborales, sociales y de salud en beneficio de los inmigrantes, en este caso de los refugiados. Es indispensable una política migratoria de Estado que debe fincarse en el reconocimiento de los derechos humanos.
- Convertir el procedimiento *ad hoc* para la determinación de la condición de refugiado a rango de Ley. De ahí que se retome la iniciativa de ley denominado *Anteproyecto de Ley sobre Refugiados y Apátridas* para que deje de ser discrecional y un mero trámite administrativo

migratorio y convertirse en un ordenamiento jurídico especializado. Muchos países han formulado leyes específicas sobre refugio (Por ejemplo, España), después de adherirse a la Convención de 1951. Así, la adopción de México de una medida equivalente le permitiría reforzar su política de protección, aún más, su tradición de asilo y refugio.

- Reforzar la enseñanza del Derecho Internacional de los Refugiados a los funcionarios que tratan estos casos, principalmente las instituciones gubernamentales, el Grupo de Trabajo, el Comité de Elegibilidad y ONG mexicanas. Asimismo, es necesario fomentar la enseñanza de esta rama del derecho a nivel académico para lograr un conocimiento integral de este problema mundial, ya que es necesario mantener y consolidar el tradicional papel de México en la protección de refugiados y asilados que ha ofrecido en múltiples ocasiones como muestra de solidaridad humanitaria.

Para el caso de España:

- España junto con los países de la Unión Europea deben buscar medidas que den solución al problema de los refugiados, a través de una relación estrecha entre la migración y el desarrollo, ya que aunque establezcan políticas restrictivas no se va a detener el desplazamiento forzado. Por tanto, es necesario la cooperación internacional para enfrentar la situación desde las causas que lo originan
- España debe visualizar a los inmigrantes refugiados como una promoción al desarrollo nacional y no como una carga, es decir, como una contribución significativa al país, ya que los refugiados son sujetos activos que contribuyen en los países de origen y destino. Por tanto, se reitera la importancia de fomentar la sinergia entre migración y desarrollo.
- España tiene un marco jurídico sobre el tratamiento de los asilados y refugiados especializado, incluso ha incorporado preceptos jurídicos internacionales a su ley interna, por lo cual ha tenido que reformar. De esta forma, es necesario que sean aplicados con carácter humanitario, teniendo en cuenta que los refugiados son personas que fueron obligadas a desplazarse. Hay que estar en desacuerdo con la ejecución de políticas migratorias que atenten contra los derechos humanos, ya que todo instrumento jurídico debe ser en beneficio de las personas.

- Es importante que España garantice un proceso justo en el proceso de determinación de la condición de refugiado, ya que es una de las vías por las cuales se puede lograr identificar a un verdadero refugiado. Asimismo, debe de participar con el ACNUR en las acciones de prevención en los países de origen para evitar que los desplazados internos crucen la frontera hacia España.
- El futuro de los refugiados depende de muchos factores entre ellos de la actuación de la comunidad internacional, a través del apoyo al ACNUR y la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, de las acciones humanitaria de los países de destino hacia los refugiados y de los países de origen causantes de los desplazamientos forzados, de esta manera, es importante trabajar conjuntamente, ya que estamos frente a un mundo interdependiente, en el cual los sujetos internacionales forman parte de la solución a este problema.

ANEXOS

ANEXO I

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado,

Han convenido en las siguientes disposiciones:

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de 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 Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y 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, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

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 de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso factoderecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será 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 país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

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;

- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 2. -- Obligaciones generales

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.

Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4. -- Religión

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7. -- Exención de reciprocidad

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.
2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.
3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.
4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.
5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

Artículo 9. -- Medidas provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad

nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10. -- Continuidad de residencia

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.
2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11. -- Marinos refugiados

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

Capítulo II: Condición jurídica

Artículo 12. -- Estatuto personal

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.
2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15. -- Derecho de asociación

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16. -- Acceso a los tribunales

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.
3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

Capítulo III: Actividades lucrativas

Artículo 17. -- Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;

b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;

c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19. -- Profesiones liberales

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV: Bienestar

Artículo 20. -- Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21. -- Vivienda

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22. -- Educación pública

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 23. -- Asistencia pública

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

Capítulo V: Medidas administrativas

Artículo 25. -- Ayuda administrativa

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 26. -- Libertad de circulación

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

Artículo 27. -- Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28. -- Documentos de viaje

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 29. -- Gravámenes fiscales

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30. -- Transferencia de haberes

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. -- Expulsión

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculporias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. 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.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34. -- Naturalización

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución

Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

a) La condición de los refugiados;

b) La ejecución de esta Convención, y

c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36. -- Información sobre leyes y reglamentos nacionales

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaran para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37. -- Relación con convenciones anteriores

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

Capítulo VII: Cláusulas finales

Artículo 38. -- Solución de controversias

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 39. -- Firma, ratificación y adhesión

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, desde el 28 de julio hasta el 31 de

agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 40. -- Cláusula de aplicación territorial

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

Artículo 41. -- Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

Artículo 42. -- Reservas

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 43. -- Entrada en vigor

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 44. -- Denuncia

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.
3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

Artículo 45. -- Revisión

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Artículo 46. -- Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

Hecho en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.

ANEXO II

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Los Estados partes en el presente Protocolo, considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), solo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951; considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la convención; considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1 de enero de 1951, han convenido en lo siguiente:

Artículo I. Disposiciones generales

1. Los Estados partes en el presente protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34, inclusive, de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.
2. A los efectos del presente protocolo, y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término *refugiado* denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras *como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y ...* y las palabras *... A consecuencia de tales acontecimientos*, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.
3. El presente protocolo será aplicado por los Estados partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean partes en la convención, de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo.

Artículo II. Cooperativa de las autoridades con las Naciones Unidas

1. Los Estados partes en el presente protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente protocolo.
2. A fin de permitir a la oficina del alto comisionado, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados partes en el presente protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:
 - a. La condición de los refugiados;
 - b. La ejecución del presente protocolo;
 - c. Las Leyes, Reglamentos y Decretos que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo III. Información sobre legislación nacional

Los Estados partes en el presente protocolo comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las Leyes y los Reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación del presente protocolo.

Artículo IV. Solución de controversias

Toda controversia entre Estados partes en el presente protocolo relativa a una interpretación o aplicación que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia.

Artículo V. Adhesión

El presente protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados partes en la Convención y de cualquier otro Estado miembro de las Naciones Unidas, miembro de algún organismo especializado o que haya sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a adherirse al mismo. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo VI. Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- a. En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán en esta medida las mismas que las de los Estados partes que no son Estados federales;
- b. En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;
- c. Todo Estado federal que sea parte en el presente protocolo proporcionará, a petición de cualquier otro Estado parte en el mismo que le haya sido transmitida por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la federación y en sus unidades constituyentes en lo concerniente a determinada disposición de la Convención que haya de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente protocolo, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efectividad a tal disposición.

Artículo VII. Reservas y declaraciones

1. Al tiempo de su adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto al artículo IV del presente protocolo, y en lo que respecta a la aplicación conforme al artículo I del presente protocolo, de cualquiera disposiciones de la Convención que no sean las contenidas en los artículos 1, 3, 4, 16, párrafo 1, y 33; no obstante, en el caso de un Estado parte en la Convención, las reservas formuladas al amparo de este artículo no se harán extensivas a los refugiados respecto a los cuales se aplica la convención.

2. La reservas formuladas por los Estados partes en la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente protocolo.

3. Todo Estado que haya formulado una reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La declaración hecha conforme a los párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la Convención por un Estado parte en la misma que se adhiera al presente protocolo se considerará aplicable con respecto al presente protocolo, a menos que, al efectuarse la adhesión, se dirija una notificación en contrario por el Estado parte interesado al Secretario General de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 40 y del párrafo 3 del artículo 44 de la Convención se consideraran aplicables *mutatis mutandis* al presente protocolo.

Artículo VIII. Entrada en vigor

1. El presente protocolo entrará en vigor en la fecha en que se deposite el Sexto Instrumento de Adhesión.

2. Respecto a cada Estado que se adhiera al protocolo después del Sexto Instrumento de Adhesión, el protocolo entrará en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.

Artículo IX. Denuncia

1. Todo Estado parte en el presente protocolo podrá denunciarlo en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado parte interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

Artículo X. Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a los Estados mencionados en el artículo V supra acerca de la fecha de entrada en vigor, adhesiones, reservas formuladas y retiradas y denuncias del presente protocolo, así como acerca de las declaraciones y notificaciones relativas a éste.

Artículo XI. Depósito en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas

Un ejemplar del presente protocolo, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, firmados por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General de las Naciones Unidas, quedará depositado en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General transmitirá copias certificadas del mismo a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y a los demás Estados mencionados en el artículo V *supra*.

El instrumento de adhesión de España fue depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 14 de agosto de 1977.

La Convención de 1951 entra en vigor el 12 de noviembre de 1978 y el protocolo de 1967 el 14 de agosto de 1978, de conformidad con sus artículos 43 y VIII, respectivamente.

ANEXO III

ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EL PROTOCOLO DE 1967

Al 04 de diciembre de 2006

Número total de Estados Partes de la Convención de 1951:	144
Número total de Estados Partes del Protocolo de 1967:	144
Estados Partes de la Convención y el Protocolo:	141
Estados Partes de uno o ambos instrumentos:	146

Estados Partes de la Convención de 1951 solamente:

Madagascar, Mónaco y Saint Kitts and Nevis

Estados Parte del Protocolo de 1967 solamente:

Cabo Verde, Estados Unidos de América y Venezuela

Las fechas indicadas son las fechas de depósito del instrumento de ratificación o consentimiento por parte de los respectivos Estados Partes con el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York. De acuerdo con el artículo 43(2), la Convención entra en vigencia el día nonagésimo después de la fecha de depósito. El Protocolo entra en vigencia en la fecha de depósito (artículo VIII (2)). Las excepciones se indican a continuación:

País	Convención	Protocolo
Afganistán	30 de agosto de 2005	30 de agosto de 2005
Albania	18 de agosto de 1992 c	18 de agosto de 1992 c
Alemania	1 de diciembre de 1953 r	5 de noviembre de 1969 c
Argelia	21 de febrero de 1963 s	8 de noviembre de 1967 c
Angola	23 de junio de 1981 c	23 de junio de 1981 c
Antigua y Barbuda	7 de septiembre de 1995 c	7 de septiembre de 1995 c
Argentina	15 de noviembre de 1961 c	6 de diciembre de 1967 c
Armenia	6 de julio de 1993 c	6 de julio de 1993 c
Australia	22 de enero de 1954 c	13 de diciembre de 1973 c
Austria	1 de noviembre de 1954 r	5 de septiembre de 1973 c

País	Convención	Protocolo
Azerbaiyán	12 de febrero de 1993 c	12 de febrero de 1993 c
Bahamas	15 de septiembre de 1993 c	15 de septiembre de 1993 c
Belarús	23 de agosto de 2001 c	23 de agosto de 2001 c
Bélgica	22 de julio de 1953 r	8 de abril de 1969 c
Belice	27 de junio de 1990 c	27 de junio de 1990 c
Benin	4 de abril de 1962 s	6 de julio de 1970 c
Bolivia	9 de febrero de 1982 c	9 de febrero de 1982 c
Bosnia y Herzegovina	1 de septiembre de 1993 s	1 de septiembre de 1993 s
Botswana	6 de enero de 1969 c	6 de enero de 1969 c
Brasil	16 de noviembre de 1960 r	7 de abril de 1972 c
Bulgaria	12 de mayo de 1993 c	12 de mayo de 1993 c
Burkina Faso	18 de junio de 1980 c	18 de junio de 1980 c
Burundi	19 de julio de 1963 c	15 de marzo de 1971 c
Cambodia	15 de octubre de 1992 c	15 de octubre de 1992 c
Camerún	23 de octubre de 1961 s	19 de septiembre de 1967 c
Canadá	4 de junio de 1969 c	4 de junio de 1969 c
Cabo Verde (P)		9 de julio de 1987 c
Chad	19 de agosto de 1981 c	19 de agosto de 1981 c
Chile	28 de enero de 1972 c	27 de abril de 1972 c
China	24 de septiembre de 1982 c	24 de septiembre de 1982 c
Colombia	10 de octubre de 1961 r	4 de marzo de 1980 c
Congo	15 de octubre de 1962 s	10 de julio de 1970 c
Congo, República Democrática	19 de julio de 1965 c	13 de enero de 1975 c
Corea, República de	3 de diciembre de 1992 c	3 de diciembre de 1992 c
Costa Rica	28 de marzo de 1978 c	28 de marzo de 1978 c
Costa de Marfil	8 de diciembre de 1961 s	16 de febrero de 1970 c
Croacia	12 de octubre de 1992 s	12 de octubre de 1992 s
Chipre	16 de mayo de 1963 s	9 de julio de 1968 s
Dinamarca	4 de diciembre de 1952 r	29 de enero de 1968 c
Djibouti	9 de agosto de 1977 s	9 de agosto de 1977 s
Dominica	17 de febrero de 1994 c	17 de febrero de 1994 c
Ecuador	17 de agosto de 1955 c	6 de marzo de 1969 c
Egipto	22 de mayo de 1981 c	22 de mayo de 1981 c
El Salvador	28 de abril de 1983 c	28 de abril de 1983 c
Eslovaquia	4 de febrero de 1993 s	4 de febrero de 1993 s
Eslovenia	6 de julio de 1992 s	6 de julio de 1992 s
España	14 de agosto de 1978 s	14 de agosto de 1978 c
Estados Unidos de América (P)		1 de noviembre de 1968 c
Estonia	10 de abril de 1997 c	10 de abril de 1997 c
Etiopía	10 de noviembre de 1969 c	10 de noviembre de 1969 c
Fiji	12 de junio de 1972 s	12 de junio de 1972 s
Filipinas	22 de julio de 1981 c	22 de julio de 1981 c
Finlandia	10 de octubre de 1968 c	10 de octubre de 1968 c
Francia	23 de junio de 1954 r	3 de febrero de 1971 c
Gabón	27 de abril de 1964 c	28 de agosto de 1973 c
Gambia	7 de septiembre de 1966 s	29 de septiembre de 1967 c
Georgia	9 de agosto de 1999 c	9 de agosto de 1999 c
Ghana	18 de marzo de 1963 c	30 de agosto de 1968 c

País	Convención	Protocolo
Grecia	5 de abril de 1960 r	7 de agosto de 1968 c
Guatemala	22 de septiembre de 1983 c	22 de septiembre de 1983 c
Guinea	28 de diciembre de 1965 s	16 de mayo de 1968 c
Guinea-Bissau	11 de febrero de 1976 c	11 de febrero de 1976 c
Guinea Ecuatorial	7 de febrero de 1986 c	7 de febrero de 1986 c
Haití	25 de septiembre de 1984 c	25 de septiembre de 1984 c
Holanda	3 de mayo de 1956 r	29 de noviembre de 1968 c
Honduras	23 de marzo de 1992 c	23 de marzo de 1992 c
Hungría	14 de marzo de 1989 c	14 de marzo de 1989 c
Islandia	30 de noviembre de 1955 c	26 de abril de 1968 c
Irán, República Islámica de	28 de julio de 1976 c	28 de julio de 1976 c
Irlanda	29 de noviembre de 1956 c	6 de noviembre de 1968 c
Israel	1 de octubre de 1954 r	14 de junio de 1968 c
Italia	15 de noviembre de 1954 r	26 de enero de 1972 c
Jamaica	30 de julio de 1964 s	30 de octubre de 1980 c
Japón	3 de octubre de 1981 c	1 de enero de 1982 c
Kazajstán	15 de enero de 1999 c	15 de enero de 1999 c
Kenia	16 de mayo de 1966 c	13 de noviembre de 1981 c
Kirguistán	8 de octubre de 1996 c	8 de octubre de 1996 c
Letonia	31 de julio de 1997 c	31 de julio de 1997 c
Lesoto	14 de mayo de 1981 c	14 de mayo de 1981 c
Liberia	15 de octubre de 1964 c	27 de febrero de 1980 c
Liechtenstein	8 de marzo de 1957 r	20 de mayo de 1968 c
Lituania	28 de abril de 1997 c	28 de abril de 1997 c
Luxemburgo	23 de julio de 1953 r	22 de abril de 1971 c
Macedonia, ex-República Yugoslava de	18 de enero de 1994s	18 de enero de 1994 s
Madagascar (C)	18 de diciembre de 1967 c	
Malawi	10 de diciembre de 1987 c	10 de diciembre de 1987 c
Mali	2 de febrero de 1973 s	2 de febrero de 1973 c
Malta	17 de junio de 1971 c	15 de septiembre de 1971 c
Mauritania	5 de mayo de 1987 c	5 de mayo de 1987 c
México	7 de junio 2000 c	7 de junio de 2000 c
Moldova, República	31 de enero de 2002 c	31 de enero de 2002 c
Mónaco (C)	18 de mayo de 1954 c	
Montenegro	10 octubre 2006 d	10 octubre 2006 d
Marruecos	7 de noviembre de 1956 s	20 de abril de 1971 c
Mozambique	16 de diciembre de 1983 c	1 de mayo de 1989 c
Namibia	17 de febrero de 1995 c	17 de febrero de 1995 c
Nicaragua	28 de marzo de 1980 c	28 de marzo de 1980 c
Niger	25 de agosto de 1961 s	2 de febrero de 1970 c
Nigeria	23 de octubre de 1967 c	2 de mayo de 1968 c
Noruega	23 de marzo de 1953 r	28 de noviembre de 1967 c
Nueva Zelandia	30 de junio de 1960 c	6 de agosto de 1973 c
Panamá	2 de agosto de 1978 c	2 de agosto de 1978 c
Papua, Nueva Guinea	17 de julio de 1986 c	17 de julio de 1986 c
Paraguay	1 de abril de 1970 c	1 de abril de 1970 c
Perú	21 de diciembre de 1964 c	15 de septiembre de 1983 c
Polonia	27 de septiembre de 1991 c	27 de septiembre de 1991 c

Portugal	22 de diciembre de 1960 c	13 de julio de 1976 c
País	Convención	Protocolo
Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	11 de marzo de 1954 r	4 de septiembre de 1968 a
República Centroafricana	4 de septiembre de 1962 s	30 de agosto de 1967 i
República Checa	11 de mayo de 1993 s	11 de mayo de 1993 s
República Dominicana	4 de enero de 1978 c	4 de enero de 1978 c
Rumania	7 de agosto de 1991 c	7 de agosto de 1991 c
Rusa Federación	2 de febrero de 1993 c	2 febrero de 1993 c
Ruanda	3 de enero de 1980 c	3 de enero de 1980 c
San Vicente y las Granadinas (C)	3 de noviembre de 1993 c	3 de noviembre de 2003
Samoa	21 de septiembre de 1988 c	29 de noviembre de 1994 c
Saint Kitts and Nevis (C)	1 de febrero de 2002 c	
SantoTomé y Príncipe	1 de febrero de 1978 c	1 de febrero de 1978 c
Senegal	2 de mayo de 1963 s	3 de octubre de 1967 c
Serbia y Montenegro	12 de marzo de 2001 s	12 de marzo de 2001 s
Seychelles	23 de abril de 1980 c	23 de abril de 1980 c
Sierra Leona	22 de mayo de 1981 c	22 de mayo de 1981 c
Salomón, Islas	28 de febrero de 1995 c	12 de abril de 1995 c
Somalia	10 de octubre de 1978 c	10 de octubre de 1978 c
Sudáfrica	12 de enero de 1996 c	12 de enero de 1996 c
Sudán	22 de febrero de 1974 c	23 de mayo de 1974 c
Suriname	29 de noviembre de 1978 s	29 de noviembre de 1978 s
Suazilandia	14 de febrero de 2000 c	28 de enero de 1969 c
Suecia	26 de octubre de 1954 r	4 de octubre de 1967 c
Suiza	21 de enero de 1955 r	20 de mayo de 1968 c
Tayikistán	7 de diciembre de 1993 c	7 de diciembre de 1993 c
Tanzania, República Unida de	12 de mayo de 1964 c	4 de septiembre de 1968 c
Timor Este	7 de mayo de 2003 c	7 de mayo de 2003 c
Togo	27 de febrero de 1962 s	1 de diciembre de 1969 c
Trinidad y Tobago	10 de noviembre de 2000 c	10 de noviembre de 2000 c
Túnez	24 de octubre de 1957 s	16 de octubre de 1968 c
Turquía	30 de marzo de 1962 r	31 de julio de 1968 c
Turkmenistán	2 de marzo de 1998 c	2 de marzo de 1998 c
Tuvalu	7 de marzo de 1986 s	7 de marzo de 1986 s
Ucrania	10 de junio de 2002 c	4 de abril de 2002 c
Uganda	27 de septiembre de 1976 c	27 de septiembre de 1976 c
Uruguay	22 de septiembre de 1970 c	22 de septiembre de 1970 c
Vaticano	15 de marzo de 1956 c	8 de junio de 1967 c
Venezuela (P)		19 de septiembre de 1986 c
Yemen	18 de enero de 1980 c	18 de enero de 1980 c
Zambia	24 de septiembre de 1969 s	24 de septiembre de 1969 c
Zimbabue	25 de agosto de 1981 c	25 de agosto de 1981 c

Limitaciones geográficas:

El Artículo 1 B(1) de la Convención de 1951 dice: “Para los fines de esta Convención, la frase ‘los hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1951’ en el Artículo 1, Sección A, se debe entender (a) ‘los hechos ocurridos en Europa antes del 1º de enero de 1951’; o bien, (b) “los hechos ocurridos en Europa o en otra parte antes del 1º de enero de 1951’, y cada Estado Contratante deberá hacer una declaración al momento de la firma, ratificación o consentimiento, especificando cuales de estos significados se aplica para los propósitos de sus obligaciones dentro de la Convención”.

Los siguientes Estados adoptaron la alternativa (a), limitación geográfica: Congo, Madagascar, Mónaco, Malta, Turquía. Malta y Turquía mantuvieron expresamente sus declaraciones de limitación geográfica con el consentimiento del Protocolo de 1967. Madagascar y Mónaco aún no apoyan el Protocolo. Hungría adoptó la alternativa (b) por notificación del Secretario General, la cual se recibió el 8 de enero de 1998. Todos los demás Estados Partes ratificaron, consintieron o asumieron la Convención sin limitación geográfica alguna a través de la selección de la opción (b) “los hechos ocurridos en Europa o en otra parte antes del 1º de enero de 1951”.

Notas:

Ratificación (r), Ingreso (i), Sucesión (s)

(C) señala los Estados Partes de la Convención de 1951 solamente; (P) señala los Estados Partes del Protocolo de 1967 solamente.

ANEXO IV

Ley de España 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

JUAN CARLOS I,
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren sabed:
Que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 1. Derecho a solicitar asilo:

El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. Se reconoce a los extranjeros el derecho a solicitar asilo.

Artículo 2. Contenido del asilo:

1. El derecho de asilo reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:

Autorización de residencia en España.

Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios.

Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.

Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales referentes a los refugiados suscritos por España.

2. Asimismo, podrá otorgarse a los refugiados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.

Artículo 3. Causas que justifican la concesión de asilo y su denegación.

1. Se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

2. No se concederá asilo a quienes se encuentren comprendidos en algunos de los supuestos previstos en los artículos 1.F y 33.2 de la referida Convención de Ginebra.

Capítulo II

De la concesión de asilo

Artículo 4. Presentación de la solicitud de asilo

1. Cuando el extranjero que pretenda solicitar asilo se encuentre en territorio español, presentará su petición ante la Autoridad gubernativa competente, personalmente o, en los casos de imposibilidad, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento. En todo caso, tendrá derecho a asistencia letrada, intérprete y atención médica.

La entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos propios de la condición de refugiado, siempre que se presente sin demora a las autoridades.

2. La admisión a trámite de la petición de asilo hecha en cualquier frontera supondrá la autorización de la entrada y de la permanencia provisional del solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

3. Si el extranjero carece de la documentación exigida para residir en España, el Ministerio del Interior podrá acordar la fijación de residencia obligatoria al interesado en tanto no se resuelva su solicitud.

4. La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

5. El solicitante de asilo deberá colaborar plenamente con las autoridades para la acreditación y comprobación de su identidad, así como de los hechos y alegaciones en que base su petición.

6. También deberá informar a la autoridad, a la mayor brevedad, sobre su residencia o cualquier cambio que en la misma se produzca, así como de los de quienes, en su caso, formen el núcleo familiar.

Artículo 5. Efectos de la solicitud de asilo

1. Solicitado el asilo por cualquier extranjero, no podrá ser rechazado en frontera o expulsado hasta tanto se haya inadmitido a trámite su petición o resuelto sobre la misma. La autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares por motivo de salud o seguridad públicas, así como de atención a las necesidades humanas inmediatas.

2. La solicitud de asilo basada en cualquiera de las causas previstas en esta Ley suspenderá, hasta la decisión definitiva, el fallo de cualquier proceso de extradición del interesado que se halle pendiente, o, en su caso, la ejecución del mismo. A tal fin, la solicitud de concesión de asilo será comunicada inmediatamente al órgano ante el que tuviera lugar el correspondiente proceso

3. Reglamentariamente se establecerán las normas de procedimiento para la concesión de asilo, situación provisional de los solicitantes y documentación en que se determine tal situación.

4. El solicitante de asilo será instruido por la Autoridad a la que se dirigiera de los derechos que le corresponden de conformidad con esta Ley y, en particular, del derecho a la asistencia de abogado.

5. Se comunicará al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la presentación de las solicitudes de asilo. El Alto Comisionado podrá informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias al solicitante y presentar informes, verbales o escritos, por sí o por representante apoderado al efecto, ante el Ministro del Interior; igualmente, se permitirá a las Asociaciones legalmente reconocidas que entre sus objetivos tengan el asesoramiento y ayuda al refugiado y la presentación de informes escritos ante el Ministro del Interior.

6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.

Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.

Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra.

7. Cuando la solicitud sea presentada en la frontera española, la resolución sobre su inadmisión a trámite deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro días desde la presentación de la misma. El representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados será informado inmediatamente de la presentación de la solicitud y podrá entrevistarse, si lo desea, con el solicitante.

El solicitante de asilo podrá presentar en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la resolución de inadmisión a trámite una petición de reexamen, que suspenderá los efectos de aquella previstos en el artículo 17. Dicha petición será resuelta por el Ministro del Interior, debiendo notificarse la resolución al interesado en el plazo de dos días desde la presentación de la misma. En este caso, también se presentará audiencia al representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con carácter previo a la resolución de la petición de reexamen.

Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud y, en su caso, de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello.

El transcurso del plazo fijado para la inadmisión a trámite de una solicitud presentada en frontera o, en su caso, del previsto para resolver una petición de reexamen sin que se notifique dicha resolución al interesado, determinará la admisión a trámite de su solicitud y, de conformidad con lo dispuesto en el número 2 del artículo cuarto, la autorización de la entrada del solicitante en el territorio español.

8. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud, de alguna de las circunstancias que hubieran justificado su inadmisión será en todo caso causa de denegación de la misma.

Artículo 6. Comisión interministerial

1. Se crea en el seno del Ministerio del Interior una comisión que examinará las solicitudes de asilo y formulará las propuestas correspondientes.

2. La comisión estará compuesta por un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior y Asuntos Sociales.

A sus sesiones será convocado el representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

3. Las normas de funcionamiento de la Comisión se determinarán reglamentariamente.

Artículo 7. Procedimiento para la concesión de asilo

Toda solicitud dará lugar a la incoación, a cargo del Ministerio del Interior, del oportuno expediente, al que se incorporarán, en su caso, los informes de las Asociaciones legalmente reconocidas que, entre sus objetivos, tengan el asesoramiento y ayuda al refugiado.

Seguidamente el expediente se someterá a la Comisión Interministerial prevista en el artículo anterior, a efectos de que por esta se formule la correspondiente propuesta al Ministro del Interior.

Formulada la propuesta por la Comisión, se procederá de la siguiente forma:

Si la propuesta de la Comisión y el criterio del Ministro del Interior fueran concordes, este procederá a dictar la resolución correspondiente

Si la propuesta de la Comisión y el criterio del Ministro del Interior fueran discordantes, este elevará el expediente al consejo de ministros para que resuelva la solicitud

Artículo 8. Requisitos de la concesión de asilo

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de asilo bastará que aparezcan indicios suficientes, según la naturaleza de cada caso, para deducir que el solicitante cumple los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de esta Ley.

Artículo 9. Reexamen de la denegación

El extranjero a quien le haya sido denegado el asilo podrá en cualquier momento, si tuviera nuevos elementos probatorios de sus afirmaciones o considerase que las circunstancias que justificaban la denegación han desaparecido, instar del Ministerio del Interior la revisión de su expediente.

Artículo 10. Extensión familiar del asilo

1. Se concederá asilo, por extensión, a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del refugiado, o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará, por separado, la situación de cada miembro de la familia

2. En ningún caso se concederá, por extensión, asilo a personas incurso en los supuestos del número 2 del artículo tercero.

Artículo 11. Denegación del asilo por permanencia en otro Estado.

Queda sin contenido según Ley 9/1994 de 19 de Mayo

Capítulo III

De los efectos de la concesión y de la revocación del asilo.

Artículo 12. Derecho de no devolución

La concesión de asilo otorga al extranjero el derecho a no ser devuelto al país donde pueda tener motivos para temer fundadamente persecución o castigo, en los términos del artículo 2.

Artículo 13. Residencia y trabajo

La concesión de asilo implica la autorización de residencia en España, la autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, la expedición del documento de identidad necesario y, en su caso, de viaje, todo ello con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 14. Condiciones especiales sobre residencia y trabajo

Queda sin contenido según Ley 9/1994 de 19 de Mayo

Artículo 15. Otras medidas protectoras

La adopción de las demás medidas previstas en el número 2 del artículo 2 de esta Ley se realizará teniendo en cuenta los medios efectivos con que cuenta el Estado, de acuerdo con lo previsto en los Convenios suscritos por España, y atendiendo siempre a principios humanitarios

Artículo 16. Circunstancias excepcionales

1. Por circunstancias excepcionales de índole política, económica y social podrá, con carácter general, denegarse la concesión de la autorización de residencia y trabajo prevista en la presente Ley.
2. Mediante Norma con rango de Ley se determinará la concurrencia de tales circunstancias y el alcance de las medidas a adoptar, respetando, en todo caso, las situaciones preexistentes.

Artículo 17. Efectos de la resolución denegatoria.

1. La inadmisión a trámite o la denegación de la solicitud de asilo determinarán el rechazo en frontera o la salida obligatoria o expulsión del territorio español, según los casos, del extranjero si careciera de alguno de los requisitos para entrar o permanecer en España de acuerdo con la legislación general de extranjería.
2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley.
3. En todo caso, el rechazo o la expulsión del interesado no podrá determinar el incumplimiento de la obligación establecida en el apartado 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ni suponer el envío a un tercer Estado en que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la citada Convención.

Artículo 18. Medidas cautelares

1. Además de los derechos previstos en esta Ley, los extranjeros refugiados disfrutarán en España de los mismos derechos y libertades que los demás extranjeros.
2. Sin embargo, por razones debidamente motivadas de Seguridad del Estado, el Ministro del Interior podrá, con carácter temporal, adoptar para con el refugiado las medidas de alejamiento de fronteras o núcleos de población determinados singularmente o de fijación de la obligación de residencia en determinado lugar. También podrá acordar, por las mismas razones, presentaciones periódicas del asilado ante la autoridad competente
3. Cuando las relaciones exteriores de España se viesen afectadas de modo grave y directo por actividades desarrolladas en España por una Asociación compuesta total o parcialmente por refugiados, que excedan del ejercicio del derecho de libre expresión reconocido en la Constitución, el Ministro del Interior podrá promover ante la autoridad judicial su disolución, así como la suspensión cautelar de las actividades de la misma.

Artículo 19. Expulsión de los refugiados

1. Los extranjeros refugiados podrán ser expulsados del territorio español en los términos previstos en los artículos 32 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.
2. El Ministerio del Interior comunicara la expulsión al interesado, haciéndole saber los recursos que proceden contra la expulsión, así como que si los ejercita en el plazo de diez días quedara en suspenso la misma, sin perjuicio de otras medidas de seguridad que puedan adoptarse en este caso.
3. En todo caso, se concederá al expulsado un plazo razonable para buscar su admisión legal en otro país.

Artículo 20. Revocación del asilo

1. El Gobierno podrá acordar la revocación del asilo o de alguno o todos los beneficios previstos en el artículo 2 de esta Ley en los siguientes casos:

Cuando el asilo se haya obtenido mediante datos, documentos o declaraciones que sean falsos y determinantes del reconocimiento obtenido

Cuando se incurra en alguna de las causas previstas en los Convenios Internacionales ratificados por España para la privación de la condición de refugiado o la no aplicación de los mismos.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse la permanencia en España del interesado, en el marco de la legislación general de extranjería.

Artículo 21. Recursos

1. Las resoluciones previstas en la presente Ley pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo en el caso de que haya sido presentada la petición de reexamen a que se refiere el artículo 5.7, en que se entenderá que pone fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición. Los recursos tendrán tramitación preferente.

2. La interposición por el solicitante del asilo de recurso contencioso-administrativo contra el acto que decida la petición de reexamen a que se refiere el artículo 5.7 suspenderá el acto administrativo cuando el actor así lo haya solicitado y la representación en España de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hubiera informado favorablemente la admisión a trámite de la solicitud de asilo.

Disposiciones adicionales

Primera. La denegación de asilo, cualquiera que sea su causa, no impide que los órganos competentes en materia de extradición puedan entender, de acuerdo con la legislación correspondiente, que no procede la extradición por tratarse de un delito de carácter político o, aunque se trate de un delito común, fundarse en motivo de carácter político la petición de extradición.

Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 apartado segundo de la presente Ley, estuviese pendiente una solicitud de extradición, la decisión del Gobierno será comunicada al órgano correspondiente.

Segunda. El Gobierno procederá a la Constitución de la Comisión prevista en el artículo 6 de esta Ley en el plazo tres meses, a partir de la entrada en vigor.

Disposiciones transitorias

Primera. En tanto no sean promulgadas las normas reguladoras de Amparo Judicial, el procedimiento que se contiene en el artículo 21 se desarrollará según la Ley 62/1978, de 28 de Diciembre.

Segunda. Las personas que se encuentren en España y no hayan obtenido la condición de asiliados podrán acogerse a los beneficios que esta Ley concede en los plazos que reglamentariamente se determinen.

Disposición final

1. Se autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones exija el desarrollo de la presente Ley.

2. El Gobierno en el plazo de las seis meses, regulará el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Por tanto, mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden esta Ley.

Palacio de la Zarzuela,
Madrid a 26 de Marzo de 1984.

-Juan Carlos R.-

El Presidente del Gobierno,
Felipe González Márquez

ANEXO V

ANÁLISIS DE SOLICITUD DE REFUGIO EN MEXICO

IDENTIDAD Y NACIONALIDAD

Nombre: "X"

Nacionalidad: Eritrea

Fecha y lugar de nacimiento: Mendefera, Eritrea

Fecha y lugar de entrevista: Estación Migratoria, Ciudad de México. Entrevistadora:

Traductor:

Idioma: Tigríña a inglés

La solicitante tiene 24 años, es de religión pentecostal, es soltera, su grado máximo de estudios es la preparatoria y antes de salir de su país pertenecía a las fuerzas armadas eritreas. Viaja sola y no porta ningún documento de identidad. En su país de origen permanecen su padre, su madre, su hermano de 26 años y su hermana de 29. Además, tiene un hermano de 32 años en Frankfurt, Alemania.

HECHOS DECLARADOS POR LA SOLICITANTE

1. La solicitante señala que su padre es pastor de la iglesia "Saint George", su madre ama de casa y su hermano Dawit es miembro de las fuerzas armadas eritreas. La solicitante terminó la preparatoria en abril de 1999 y decidió hacer el examen de admisión a la Universidad para estudiar artes.
2. Pocos días antes de terminar la preparatoria, el gobierno eritreo publicó un anuncio en donde se pedía a los jóvenes presentarse a realizar el servicio militar obligatorio en la novena ronda. La solicitante recuerda que se reunieron en la escuela y de ahí los transportaron a SAW A en autobús.
3. Señaló que en SAW A recibió entrenamiento militar por tres meses. De cinco a ocho de la mañana hacían ejercicios de acondicionamiento físico, de 8 a 10 desayunaban, de 10 a 12 marchaban, de 12 a 2 descansaban y de 3 a 5 les enseñaban como utilizar diferentes armas.
4. Explicó que al llegar a SAWA les fueron retiradas sus Biblias pero que aprovechaba todas las ocasiones que podía para rezar.
5. El junio de 1999, en sus horas de descanso se reunió con otras cuatro mujeres de su dormitorio que también eran cristianas y se pusieron a rezar. En ese momento entró un oficial y como castigo las hizo andar pecho tierra por "la arena caliente". Posteriormente las amarró en una postura conocida como Qtto por el resto del día. Después del castigo, el oficial les advirtió que no volvieran a rezar en SA W A o serían enviadas a prisión.
6. Después de tres meses de entrenamiento, en agosto de 1999 fue asignada a la segunda división. Explica que no completó los seis meses reglamentarios de servicio militar pues debido a los enfrentamientos con Etiopía hacían falta más personas en servicio activo.
7. La solicitante señala que fue contratada por 150 nafka al mes (10 dólares aproximadamente) y que debía trabajar para el Coronel Mengesa en el campo militar SA W A, haciendo lo que éste le pidiera, desde ayudarle con el trabajo de oficina hasta aspectos personales como lavar su ropa, y que su horario era indefinido pues el coronel la podía llamar a cualquier hora.
8. Al poco tiempo de haber sido asignada con el coronel Mengesa, una noche el coronel entró a la oficina y encontró a la solicitante rezando. El coronel informó que la iba a castigar una hora diaria por esa razón, y que el resto del tiempo tendría que continuar con sus labores normales. Por un mes, una hora al día el coronel le aplicaba un castigo distinto: a veces la hacía cargar cosas muy pesadas, otras veces la obligaba a acostarse en la arena caliente, otras veces la amarraba en posturas incómodas.
9. Después de este incidente, la solicitante trató de disimular sus rezos, pero el coronel la volvió a sorprender rezando a principios de mayo de 2000 pues la solicitante no vio llegar al coronel y se encontraba rezando en voz alta. Por esa razón, el

coronel mandó llamar a un oficial que se llevó a la solicitante a un contenedor pequeño donde fue encerrada por un mes junto con otras ocho personas. Explicó que el contenedor era muy caliente y tenía solamente dos pequeñas ventilas.

10. En junio de 2000, la liberaron del contenedor donde fue encarcelada pues hacía falta más personal en el hospital de Ghtelay, por lo que fue trasladada junto con otras mujeres a trabajar bajo las órdenes del Dr. Brhane. Sus funciones eran principalmente de limpieza, como cambiar sábanas y limpiar cuartos y baños. La solicitante mencionó que permaneció en el hospital hasta enero de 2001 Y que durante esos meses no tuvo ningún problema.

11. En enero de 2001 fue trasladada junto con el DI. Brhane y todo su equipo a una base militar llamada. Thar. En dicha base militar había soldados heridos y prisioneros. Sus actividades en ese lugar son las mismas que en el hospital. Durante este periodo fue sorprendida un par de ocasiones por el DI. Brhane rezando pero él era un poco más indulgente y solamente la castigaba con más horas de trabajo.

12. En enero de 2002 fue asignada nuevamente a la segunda división con el coronel Mengesa aunque desconoce el motivo del traslado. Señala que la relación con el coronel era difícil pues a pesar de que en ese momento el ejército estaba ofreciendo nuevos cursos para las mujeres que pertenecían a las fuerzas armadas, el coronel le impidió asistir. Además, nunca le dio permiso de ir a ver a su familia a pesar de que el reglamento interno menciona que el personal de las fuerzas armadas tiene derecho a visitar a su familia por 10 días cada año.

13. La solicitante manifiesta que por miedo a ser reprimida nuevamente, rezaba disimuladamente y trataba de hacerlo en donde no fuera visto. Sin embargo, llevaba varios años sin leer la Biblia ni acudir ninguna ceremonia, a pe al de que ella sentía mucha necesidad de hacerlo estando en esa situación de tensión, soledad y desesperanza.

14. Finalmente, en noviembre de 2003 decidió escapar de SAWA. Señala que a lado de SAWA hay un pequeño poblado llamado Forto SAWA donde hay algunas tiendas para que los oficiales y el personal de SAWA hagan sus compras. El personal tenía derecho a salir de SAWA para ir a Forto SAWA una vez al mes. Explicó que en SAWA, además del personal de las fuerzas armadas, hay empleados civiles, sobre todo en la cocina. La solicitante conocía a una de estas personas, una mujer llamada Nigisti con quien se llevaba muy bien pues le decía a la solicitante que le recordaba a su hermana menor.

15. La solicitante le pidió prestada ropa de civil a Nigisti pues ella solamente tenía su uniforme militar que es de color blanco con negro (a diferencia del uniforme de quienes están haciendo el servicio militar que es color verde oscuro). Cuando le tocó su salida a Forto Sawa se llevó la ropa prestada y ahí se cambió de ropa. Explicó que cuando el personal de SAWA tiene permiso de salida pero no hay transporte militar disponible, muchos de ellos acuerdan con los repartidores que llevan productos a Forto Sawa que los lleven de aventón. Cuando la solicitante llegó a Forto Sawa vio a un repartidor de coca cola y le pidió que le llevara pues no había transporte militar. De Forto Sawa fueron a Akordt, de ahí a Keren y finalmente, el conductor la dejó en Mendefera. Explicó que el trayecto les tomó dos días pues el conductor paraba en muchos puntos al entregar sus productos

16. El 25 de noviembre llegó a casa de su familia. Menciona que su familia la vio en muy mal estado y decidieron que lo mejor era que dejara el país pues seguramente irían a buscarla y la castigarían por haber desertado de las fuerzas armadas.

17. El 28 de noviembre su hermano la llevó a Masawa, a casa de un tío llamado Abraham. La solicitante permaneció por un mes con su tío hasta que éste consiguió a alguien para que la llevara a Sudán.

18. En cuanto a su religión, explicó que la creencia principal del pentecostalismo es la salvación gracias a Jesucristo. Una de sus principales prácticas es el bautizo por inmersión en un río o en una fuente y que las ceremonias pentecostales cuentan con una gran cantidad de canciones. *La solicitante recordó varias estrofas de distintas canciones.* Además, mencionó que los pentecostales creen en el "don de lenguas". Esta creencia se basa en que el Espíritu Santo regresó a la tierra 15 días después de que Jesús muere y le da a los hombres el don de hablar distintos idiomas o lenguas. Por lo tanto, los pentecostales creen que después de ser bautizado, si abres tu corazón, debes ser capaz de hablar distintas lenguas. Mencionó que una de las diferencias entre ortodoxos y pentecostales es que los ortodoxos se bautizan al nacer mientras que los pentecostales consideran que el bautizo se debe realizar cuando el individuo está consciente de las implicaciones que tiene esa ceremonia.

19. Asimismo explicó que los pentecostales leen toda la Biblia pero ponen hincapié en el Nuevo Testamento pues es donde se explica como Jesús se sacrificó para salvar a los humanos. La solicitante recordó de memoria varios versículos de la Biblia: Juan 3: 16 "Dios nos ama y para salvamos sacrificó a su hijo"; Juan 14:6 "Yo soy el camino, la verdad y la vida"; Felipe 4:4 "Debes ser feliz por Jesús".

20. La solicitante considera que si regresa a Eritrea sería detenida pues se escapó de las fuerzas armadas y tiene un registro por su detención, por lo que serían encarcelada y piensa que incluso podría ser ejecutada.

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

El tío de la solicitante contactó con un árabe para que la llevara a Sudán. Mencionó que el trayecto lo realizó en coche junto con otras cuatro personas, incluyendo al chofer, y que les tomó 32 horas. Llegó a Port Sudán y se dirigió al negocio de un amigo de su tío llamado Kidane. Permaneció tres días con él y posteriormente la llevó a Jartum, donde Kidane vive con su familia. En Jartum permaneció tres meses en casa de Kidane. El hermano de la solicitante que vive en Alemania le envió dinero para pagarle a un traficante que Kidane consiguió para que la llevara a Zimbawe. El traficante le cobró 900 dólares por un pasaporte etiope falso y un boleto de avión. En Zimbawe la recogió un empleado del traficante y la llevó a una casa con más personas donde estuvo por tres meses hasta que su hermano le envió más dinero y pudo pagarle por el hospedaje y 200 dólares para que le ayudara a cruzar la frontera a Sudáfrica.

En el ejército, no hay capillas, pero los soldados tienen permiso de ir a las iglesias cercanas, incluso pueden tener libros religiosos, pero esto solo se permite para las cuatro religiones aprobadas por el gobierno. Los miembros de otros grupos son frecuentemente arrestados por rezar o tener libros religiosos.

En febrero de 2004, 12 miembros de la Full Gospel Church fueron arrestados mientras rezaban en una casa particular y liberados un mes después. En febrero de 2002, se reportó que 74 soldados fueron arrestados y que las autoridades establecieron que serían liberados hasta que renunciaran a su fe. Hay muchos reportes sobre el abuso físico que sufren esta clase de detenidos: desde exposición al calor hasta golpizas y abuso sexual.

De acuerdo con Amnistía Internacional han tenido lugar en Eritrea una serie de detenciones por pertenecer a los grupos religiosos minoritarios que forman parte de un cuadro general de represión de la libertad de opinión y creencia. Cerca de 250 miembros de iglesias minoritarias se han convertido en presos de conciencia. Entre ellos se encuentran 57 estudiantes reclusos en contenedores de metal en SAWA quienes fueron sorprendidos en posesión de libros religiosos no autorizados.

Servicio Nacional en Eritrea

Según el informe de Amnistía Internacional titulado *Eritrea: No tienes el derecho a preguntar* publicado en mayo de 2004, el servicio nacional militar es una de las políticas centrales del plan de fortalecimiento del Estado desde la independencia, y las prácticas relacionadas con el reclutamiento han sido endurecidas como resultado de la amenaza constante de Etiopía desde 1998. La fuerza armada eritrea está compuesta por dos distintos grupos: el ejército regular y los reclutas del servicio nacional

La legislación eritrea (proclamación sobre el Servicio nacional de 23 de octubre de 1995) establece que todos los ciudadanos entre 18 y 40 años están obligados a realizar 18 meses de servicio activo que consiste en 6 meses de entrenamiento militar en el campamento de SAWA cerca de Tessenei en el oeste del país y, posteriormente, 12 meses de servicio militar activo y/o tareas de desarrollo que pueden consistir en trabajos de construcción o empleos relacionados con la profesión de la persona, siempre bajo la autoridad militar. Sin embargo, el servicio obligatorio puede extenderse durante un periodo de emergencia nacional o de movilización general.

Según los lineamientos del ACNUR sobre Eritrea de 2002, las penas por evasión del servicio estipuladas en la Proclamación de 1995 sobre el servicio nacional pueden consistir en una multa o una condena máxima de cinco años en la prisión, la condena máxima siendo aplicable a las personas que huyen del país. Sin embargo, durante tiempos de emergencia, movilización general o guerra, las penas estipuladas en el Código Penal Transitorio (ETPC) pueden aplicarse a casos de evasión y desertión. El código penal estipula una condena de hasta 10 años de prisión por evasión y una condena de cinco años de prisión hasta pena de muerte para desertión de una unidad militar. En la práctica, las penas son determinadas arbitrariamente por los comandantes locales sin ningún tipo de audiencia o procedimiento legal. Estas prácticas son conocidas a todos los niveles de gobierno y nunca se ha aplicado una sanción a ningún oficial militar por su conducta extrajudicial.

Tratamiento de personas deportadas a Eritrea de terceros países

El documento *La posición del ACNUR -respecto del regreso de solicitantes de asilo eritreos*, emitido en enero de 2004 recomienda que, debido al deterioro serio de la situación de los derechos humanos en los últimos dos años, los Estados se abstengan de deportar involuntariamente a los eritreos y otorguen formas complementarias de protección en caso de no cumplir, tras un análisis riguroso, con la definición de refugiado. El ACNUR sostiene su posición con base en las serias violaciones de los derechos humanos, incluyendo prácticas de torturas, a las personas deportadas. Durante 2002, el ACNUR reportó que 233 personas deportadas de Malta fueron privadas de sus pertenencias, detenidas e incomunicadas, obligadas a realizar trabajos forzadas, interrogadas y torturadas. Algunos de los detenidos fueron liberados pero la mayoría siguen detenidos, aparentemente en bunkers subterráneos secretos, donde se cree que algunos han muerto por enfermedades o como consecuencia de torturas. Al parecer, la detención y maltrato de los deportados ha sido motivado por la opinión política atribuida a ellos por su desertión.. Señala que no puede descartarse que otros deportados sufran el mismo riesgo.

Pentecostalismo

De acuerdo con la Gran Enciclopedia Rialp, los movimientos pentecostales tienen en común la insistencia en el bautismo del Espíritu Santo dado a los que han recibido el bautismo de agua y que otorga los carismas necesarios para el testimonio. Dentro de sus doctrinas básicas se encuentra la creencia en Jesucristo como único redentor y el énfasis en la salvación. Los pentecostales se caracterizan por una interpretación literal de la Biblia, a la cual consideran como la única regla infalible de la fe. Una de sus prácticas principales es el bautismo, el cual se realiza por inmersión en agua. Sus cultos son informales y están caracterizados por cantos entusiastas y exclamaciones espontáneas de alabanza y acción de gracias. Una de sus características más peculiares es el "don de lenguas". Para los pentecostales, una vez que se ha recibido al Espíritu Santo, la persona tiene la capacidad de hablar lenguas, sonidos ininteligibles excepto para quien posee el carisma de la interpretación. Además, otro don que otorga el Espíritu Santo es el de la curación de los enfermos, por lo que los pentecostales invitan a los enfermos a asistir a las ceremonias para ser curados.

ANÁLISIS DE TEMOR FUNDADO DE PERSECUCIÓN Y NEXO CAUSAL

Derechos violados y daño alegado

En Eritrea, la solicitante vio violado su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y el derecho de manifestar sus creencias individual o colectivamente, tanto en público como en privado, consagrados en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También se violó su derecho a no ser detenido ni preso arbitrariamente establecido en el artículo 9 de la misma declaración.

Además, el castigo por haber huido del país sin autorización, sumado al hecho de haber desertado del servicio nacional tendría como consecuencia su encarcelamiento y posible tortura, de acuerdo con la información recopilada en la que se indica que las penas estipuladas en la legislación de 1995 y el Código Penal Transitorio incluyen periodo muy extensos de detención y la pena de muerte. También señala que las penas son aplicadas extra judicialmente de forma arbitraria, sin acceso al debido proceso, y que los castigos más comunes incluyen formas extremas de tortura y detención prolongada, equivalente a persecución. Dada la severidad de los castigos estipulados por la ley y aplicados en la práctica, es opinión de la entrevistadora que las penas por evasión y desertión en Eritrea son desproporcionadas e intrínsecamente persecutorias. Además, el castigo sería presumiblemente más severo debido a su creencia religiosa. Por lo tanto, la entrevistadora considera que los temores expresados por el solicitante son razonables.

El agente persecutor en este caso es el gobierno eritreo

La solicitante teme regresar a Eritrea por considerar que la persecución en contra de los grupos religiosos minoritarios continúa, tal como lo demuestra la información objetiva. El fundado temor de persecución está basado en la religión que practica la solicitante y en la opinión política que se le atribuye por haber desertado de las fuerzas armadas.

PROTECCIÓN NACIONAL Y OPCIÓN DE HUIDA INTERNA

Debido a que el agente persecutor es el gobierno eritreo, la solicitante no cuenta con la protección estatal de origen y, por lo mismo, no existe una alternativa de huida interna.

CREDIBILIDAD

La solicitante tiene buena credibilidad pues su relato coincide con la información objetiva, además de que es coherente y creíble. Fue capaz de dar detalles sobre sus actividades, su detención, los castigos que recibía, nombres de las personas que convivió y los trayectos que realizó.

También pudo dar detalles sobre la religión que practica desde pequeña. Habló de la importancia del bautizo para los pentecostales, la manera en la que se lleva a cabo esta ceremonia y recordó las canciones que solían cantar los asistentes. Además, señaló que a diferencia de los ortodoxos, los pentecostales no se bautizan siendo niños sino cuando ya tienen la capacidad de entender que significa el bautizo. Afirmó que una de las principales creencias del pentecostalismo es que creer en Jesús es el camino a la salvación y describió al don de lenguas como un don que otorga el Espíritu Santo y que permite a los creyentes hablar distintas lenguas. La solicitante recordó de memoria algunos versículos de la Biblia como Juan 3:16 "Que amó tanto Dios al mundo, que no paró hasta dar a su Hijo a fin de que todos los que creen en él no perezcan sino que vivan la vida eterna"; Juan 14:16 "Jesús respondió: yo soy el camino, y la verdad y la vida"; y Epístola a los felipenses 4:4 "Vivid siempre alegres en el Señor, vivid alegres"; los cuales coinciden con lo recordado por la solicitante.

La información proporcionada por la solicitante es verosímil a la luz de la información objetiva y la solicitante se mostró tranquila y dispuesta a cooperar durante toda la entrevista.

RECOMENDACIÓN

Es recomendación de la entrevistadora reconocer a la solicitante la condición de refugiado por considerar que tiene un fundado temor de persecución por religión y opinión política atribuida por lo que cumple con la definición de refugiado establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

* Información proporcionada por Sin Fronteras I.A.P.

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFIA

1. Aguayo Quezada Sergio, *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*, El Colegio de México, 1987.
2. Alemany Jesús María [et.al], *La inmigración, una realidad en España*, Seminario de Investigaciones para la Paz, España, 2002.
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Conmemoración del 20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, 2004.
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección*, Alianza editorial, 1994, España.
5. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, Icaria editorial, España, 1997.
6. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*, ACNUR, Guatemala, 1989.
7. Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *ACNUR: un instrumento de paz, subvencionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (INSERSO) y el Comité Español del ACNUR*, Madrid, España, 1996.
8. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiado, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, ACNUR, México, 1992.
9. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiado, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI, México, 2003.
10. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: principios y criterios relativos a refugiados, derechos humanos*, ACNUR, México, 2002.
11. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Guía para la protección de las mujeres refugiadas*, ACNUR, 2000.
12. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La protección jurídica internacional de la persona humana y el problema de los indocumentados*, Buenos Aires, 1991.
13. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo en busca de soluciones*, España Ed. Cast.: Icaria Editorial, Barcelona, 2000.
14. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*, ACNUR, México, 2001.
15. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Persecución por motivos de género. Posición del ACNUR*, Documento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 1997.
16. Amnistía Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, Ed. EDAI, España, 1997.
17. Amnistía Internacional, *El asilo en España. Una carrera de obstáculos*, Amnistía Internacional-Sección española, España, 2001.

18. Blanquer David, *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, España, 1997.
19. Blanquer David, *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, España, 1997.
20. Carmona Toloza Iván, *La política Mexicana para la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos: modelos de cooperación humanitaria internacional*, Tesis de licenciatura, UNAM-ENEP Aragón, México, 2004.
21. Chomsky Noam, *Estados canallas*, Paidós, Madrid, 2001.
22. CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, 1994.
23. COMAR-ACNUR, *Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, 1999.
24. Comisión Española de Ayuda a Refugiados, *La situación de los refugiados en España 2005*, Catarata, España, 2006
25. Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados. Informe 2004*. Catarata, España, 2005.
26. Comisión Española de Ayuda a Refugiados. *La situación de los refugiados. Informe 2004*. Catarata, España, 2006.
27. Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Un programa humanitario*, Icaria editorial, España, 1997
28. Corona Godínez Mónica Patricia, *La guerrilla y la integración indígena a la revolución guatemalteca: un análisis histórico*. Tesis de Licenciatura, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, 1991.
29. De Ryckere Verónica, *Determinación del Estatuto de Refugiado en el sur de América Latina: acceso del solicitante al procedimiento*, en *Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina*, Ed. Instituto de Estudios Internacionales, Argentina, 1995.
30. Díaz Prieto Gabriela, *Abrir la casa. México y los asilados políticos chilenos*, en *México país de refugio: la experiencia de los exiliados en el siglo XX*, Plaza y Valdés, México, 2002.
31. Dworkin Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel, España, 1993.
32. Franco Leonardo (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI, Argentina, 2003.
33. Freyermath Enciso Graciela, *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1992.
34. García Tovar Máximo, *De la tradición de asilo al reconocimiento del estatuto de refugiado*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2001.
35. Gortazar Rotaache Cristina J, *Derecho de Asilo y <<No Rechazo>> del Refugiado*, Ed. Dykinson, España, 1996.
36. Gros Espiell Hector, *El Derecho Internacional de los Refugiados y el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Villa Nobel, 1990.
37. Guastini Ricardo, *Derechos: Una contribución analítica*, Fontamara, México, 2003.
38. Hernández Vela Edmundo, *Diccionario de Política internacional*, 3ª edición, Porrúa, México, 1988.

39. Irigoien Barrenne Jeannette (Comp.), *Derecho de Refugiados en el Sur de América*, ACNUR-IEIUCH, Argentina, 1995.
40. López Cano, Margarita. *La política de México hacia los refugiados guatemaltecos*, FCPyS-UNAM, 1987.
41. Marquina Antonio (Ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1997.
42. Martín Arribas Juan José, *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Ed. Universidad de Burgos, España. 2000.
43. Martínez Gómez María Cristina, *El refugio internacional semejanzas y diferencias con el asilo diplomático y territorial*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 1987.
44. Martínez Viademonte José Agustín. *El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados*, Ed. Botas, México, 1961.
45. Maurice Glele- Ahanhanson, *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación. Informe 1998*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998.
46. Medina Rodríguez Pedro, *Relaciones bilaterales México-Guatemala 1970-1987: balance y perspectivas para un futuro no inmediato*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 1988.
47. Mendizábal García Evangelina, *La construcción de la paz y el retorno*, en Memoria: presencia de los refugiados guatemaltecos en México, COMAR-ACNUR, México, 1999.
48. Oficina del ACNUR para México, Cuba y América Central, *Refugiados: Legislación y estándares internacionales básicos*, ACNUR, México, 2005.
49. Ortiz Ahlf, Loreta. *De los migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares*, Porrúa, México, 2004, p. 31.
50. Ortiz Ahlf, Loretta. *Derecho Internacional Público*, Oxford, México, 2000.
51. Pla Brugat Dolores, *Els exiliats catalans. Un estudio de la emigración en México*, INAH, México, 1999.
52. Portillas Pons María del Carmen, *Algunas consideraciones en torno al asilo político y el refugio*, Tesis de Licenciatura, ITAM, México, 1991.
53. Rios Jass Rosa Elena, *Los refugiados guatemaltecos en México: retorno e integración*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 2003.
54. Rodríguez Ugarte Juan José, *El derecho de asilo y de otras formas de protección y su proyección global*, en La inmigración. Una realidad en España, Seminario de Investigaciones para la Paz, Gobierno de Aragón, España, 2002, pág. 380.
55. Rouqué Alain, *Guerra y Paz en América Central*, FCE, México, 1994.
56. Ruiz de Santiago Jaime. *Derechos Humanos, Derechos de los Refugiados: evolución y convergencias*, Fondo Editorial, Perú, 2001.
57. S. Adroher [et.al], *La inmigración. Derecho español e internacional*, Bosch, España, 1994.
58. Sáenz Carrete Erasmo, *El proceso de CIREFCA y los refugiados guatemaltecos en México*, COMAR-ACNUR, México, 1999.
59. Seara Vázquez Modesto, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 2001.
60. Serrano Migallón Fernando, “...Duras las tierras ajenas...” *Un exilio, tres exilios*, FCE, México, 2001.

61. Serrano Migallón Fernando, *El asilo político en México*, Editorial Porrúa, México, 1998.
62. Vázquez Colmenares Pedro, *Refugio y asilo en México. Protección y asistencia de refugiados en América Latina, documentos regionales, 50 aniversario del ACNUR*, México, 2000.
63. Velázquez Elizarrarás Juan Carlos (Coord.) *Nuevos desarrollos temáticos para el estudio del derecho internacional*, UNAM-FCPyS, México, 2004.
64. Yankelevich Pablo, *México país de refugio: la experiencia de los exiliados en el siglo XX*, Plaza y Valdés, México, 2002.

HEMEROGRAFIA

65. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado: en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1979
66. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, folleto informativo, ACNUR, Ginebra, 2001.
67. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXII, Número 96 Septiembre-Diciembre 1999.
68. Derecho y Libertades, N° 4, Enero-Junio, Universidad Carlos III de Madrid, 1995.
69. *Los derechos humanos y los refugiados*, Folleto informativo N° 20 Naciones Unidas, 1999.
70. Revista Migraciones Forzadas, *Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Octubre 2005.
71. Trujillo Herrera Raúl, *Derecho Internacional de los Refugiados: medio siglo de la Convención de Ginebra*, Revista Jurídica Jalisciense, N° 1, Dep. de Estudios e Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

DOCUMENTOS Y LEYES

72. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Conclusión N° 22 (XXXII) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, 1981 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0533.pdf>
73. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Observaciones preliminares del ACNUR acerca de la Comunicación de la Comisión Europea “Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión Europea, para las personas a las que se concede asilo en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1206.pdf
74. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado: en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1979.
75. Conclusión N° 12 aprobada en octubre de 1978 por el Comité Ejecutivo del ACNUR.
76. Conclusión No. 15 (XXX) de 1979 sobre refugiados sin un país de asilo, párr. (i) (A/ AC.96/572, párr. 72.2), en www.acnur.org
77. Conclusión No. 8 (XXVIII) de 1977, (A/AC.96/549, párr. 53), en www.acnur.org
78. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, 1994.
79. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, 1994.

80. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
81. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.
82. Decreto Presidencial. Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1980, Secretaría de Gobernación.
83. Decreto Presidencial. Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación. 6 de abril de 1983.
84. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados
85. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado.
86. Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en http://extranjeros.mtas.es/es/general/LEY_de_asilo_9_1994.pdf
87. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
88. Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la Conclusión del Refugio Guatemalteco en los estado de Campeche y Quintana Roo en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jul99/28jul99.html>

CIBEROGRAFIA

89. Acervo de Schengen y su integración en la Unión en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33020.htm>
90. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La agencia de la ONU para los refugiados presenta "La situación de los refugiados en el mundo"* en www.lagranepoca/news
91. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo 2005*, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla73.htm#graf75>
92. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Observaciones preliminares del ACNUR acerca de la Comunicación de la Comisión Europea "Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión Europea, para las personas a las que se concede asilo"* en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1206.pdf
93. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *La Protección Internacional*, en www.acnur.org
94. Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *La integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas*, en www.acnur.org/biblioteca/pdf.
95. Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Los refugiados en cifras, 2005*, ACNUR, en www.acnr.org
96. Amnistía Internacional en *El conflicto que no cesa 2006* en <http://www.es.amnesty.org/paises/colombia/>
97. Amnistía Internacional, *Argelia: Indicios de torturas persistentes del servicio de seguridad militar en centros secretos*, Comunicado de prensa, 10 de julio de 2006 en <http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/algeria/document.do?id=ESLMDE280152006>
98. Amnistía Internacional. *La situación de los derechos humanos en Nigeria*, Comunicado de prensa 2006, en <http://www.amnestyusa.org/spanish/countries/nigeria/index.do>
99. Comisión Española de Ayuda a Refugiados, *La ONU sitúa a España a la cola de las concesiones de asilo a refugiados en Europa*, 20 de Octubre de 06, en <http://www.cear.es/actualidad.php>
100. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. *La inmigración y asilo en España*, en <http://www.izquierda-unida.es/Publicaciones/InmigracionyAsilo/inmigracion7.htm>

101. Françoise Kauffer Edith, *Refugiados y fronteras: las ambigüedades de una relación imprescindible*, en www.dw-world.de/article/0,2144,861300,00.html
102. Hacia una política común de asilo para la Unión Europea en <http://www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/53lluch.cfm>
103. *Investigación: El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso*, elaborado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3186.pdf
104. La Jornada, *la residencia a 20 mil guatemaltecos*, 9 de Dic. de 1996 en <http://www.jornada.unam.mx/1996/12/09/guatemala.html>
105. Matías Calmo Vicente, *Ponencia: La experiencia de las mujeres refugiadas guatemaltecas* en www.laneta.apc.org/sclc/desmilitarizacion/encuentro/ponencias/matias1
106. Rodríguez Cedeño Victor, *El ciclo de los movimientos forzados de personas: soluciones válidas y duraderas*, Ginebra, 2000 en www.analitica.com/biblio/victor_rodriguez/desplazamiento.asp
107. Sin Fronteras I.A.P., *Panorama de la Situación de los Refugiados en México* en <http://www.sinfronteras.org.mx/mi.htm>
108. Toni Lluch, *Hacia una política común de asilo para la Unión Europea*, en www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/53lluch.cfm - 43k -
109. UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006* en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/template?page=publ&src=static/sowr2006/toceng.htm>

INDICE DE CUADROS

	Pág.	
Cuadro 1	Diferencias entre asilo y refugio	2
Cuadro 2	Otras diferencias específicas entre asilo y refugio	3
Cuadro 3	Semejanzas entre asilo y refugio	4
Cuadro 4	Altos Comisionados de las Naciones Unidas (1951-2005)	14
Cuadro 5	Principales donantes al ACNUR (1980-1999)	21
Cuadro 6	Principales donantes al ACNUR en 2004	22
Cuadro 7	Definición ampliada de "Refugiado"	39
Cuadro 8	Número de personas bajo el amparo del ACNUR por regiones (2004-2005)	43
Cuadro 9	Personas bajo el amparo del ACNUR	43
Cuadro 10	Número de personas bajo el amparo del ACNUR por regiones (2004)	44
Cuadro 11	Número de personas bajo el amparo del ACNUR por regiones (2005)	44
Cuadro 12	Número de refugiados y personas bajo el amparo del ACNUR en el mundo (1980-2004)	45
Cuadro 13	Refugiados en el mundo (1980-2004)	46
Cuadro 14	Personas bajo el amparo del ACNUR por categoría (2005)	46
Cuadro 15	Populations of concern (beginning of 2006)	47
Cuadro 16	Refugiados bajo el amparo del ACNUR (2005)	48
Cuadro 17	Origen de las principales poblaciones de refugio (2005)	49
Cuadro 18	Instrumentos jurídicos internacionales que contienen el principio de "No devolución"	58
Cuadro 19	Procedimientos relativos a la determinación de la condición de refugiado	72
Cuadro 20	Nomenclatura de asentamientos de refugiados guatemaltecos	95
Cuadro 21	Repatriados guatemaltecos 1984-1999	102
Cuadro 22	Repatriación guatemaltecos 1984-1999	103
Cuadro 23	Refugiados guatemaltecos en México (1981-2000)	103
Cuadro 24	Refugiados bajo mandato del ACNUR y refugiados bajo la Conv. 1951 en México	114
Cuadro 25	Solicitantes de refugio de marzo de 2002 a 31 de marzo de 2006	115
Cuadro 26	Refugiados en México 2002-2005	117
Cuadro 27	Integrantes del Comité de Elegibilidad y el Grupo de Trabajo en México	119
Cuadro 28	Procedimiento de elegibilidad en México	120
Cuadro 29	Evolución de los solicitantes de asilo en España (1983-2005)	141
Cuadro 30	Solicitantes de asilo en España (1983-1996)	142
Cuadro 31	Evolución de solicitantes de asilo en España 1994-2005. Variación sobre años anteriores	143
Cuadro 32	Solicitantes de asilo en España por continente según nacionalidad alegada (1995-2005)	144
Cuadro 33	Solicitudes de asilo en España por continente según nacionalidad alegada (1995-2005)	145
Cuadro 34	Solicitudes de asilo en España originarios de África (1995-2005)	146
Cuadro 35	Solicitudes de asilo en España originarios de Europa (1995-2005)	146
Cuadro 36	Solicitudes de asilo en España originarios de Asia (1995-2005)	147
Cuadro 37	Solicitudes de asilo en España originario de América (1995-2005)	147
Cuadro 38	Solicitudes de asilo en España por nacionalidad alegada en 2004	148
Cuadro 39	Solicitudes de asilo en España por continente según nacionalidad alegada en 2005	149
Cuadro 40	Nacionalidades con mayor porcentaje de solicitudes de asilo presentadas en España 2005	150
Cuadro 41	Solicitudes de asilo en España por ciudadano colombiano (1994-2005)	152
Cuadro 42	Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadano Nigeriano (1994-2005)	153
Cuadro 43	Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadano Argelino (1994-2005)	155
Cuadro 44	Concesión de estatutos de refugio y otros tipos de protección en España (1990-2005)	156
Cuadro 45	Solicitantes de asilo y estatutos de refugio (1990-2005)	156
Cuadro 46	Evolución de estatutos de refugio en España (1990-2004)	157