



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.
LA CONVENCIÓN DE 1951 Y SU PROTOCOLO DE 1967,
INSTRUMENTOS VINCULANTES PARA EL ESTADO MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

EL C. VICENTE ROQUEÑÍ LÓPEZ.

ASESOR:

DR JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS

MÉXICO D. F. 2007





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi papá, Vicente Roqueñí González: Gracias papa por tu cariño, por tu ejemplo de entrega y profesionalismo y por dejarme la herencia más valiosa, mi educación y el buen nombre, te amo, te extraño mucho.

A mi hermosa mamá, Ruth López de Roqueñí: Te dedico madre mía todo mi esfuerzo en este trabajo, gracias por tu amor incondicional, por tu ejemplo de entereza ante la vida y por la grandeza de tu espíritu, te amo por siempre.

A mi hermana, Viviana Roqueñí López: Gracias Vivi por ser mi ejemplo de esperanza y tenacidad ante la vida, pero sobre todo por tu amor y tus consejos, te amo.

A mi hermano, Paul Humberto Roqueñí López: Gracias Paul por ser mi ejemplo de disciplina y nobleza, te admiro. Sobre todo gracias por ser, además de mi hermano, mi mejor amigo, te amo.

A mi princesa, Montserrat: Espero mi niña que cuando crezcas tus sueños se cumplan como hoy los míos, gracias por tu sonrisa, te amo.

A mi pequeño, Lorenzo: Mi querido Loren, que tu gran imaginación se haga realidad un día, gracias por tu alegría, te amo.

A mi hermano, Rubén: Gracias a mi mejor amigo por ser mi hermano, tu apoyo ha sido mi fuerza en muchos momentos gracias, te quiero.

A mi hermano, Guillermo: Memo gracias por tu ejemplo, eres un gran hombre, te admiro y te respeto, gracias por todo, te quiero como a un hermano.

A mi tío Felipe: Gracias tío por tu cariño y apoyo, pero sobre todo por tu ejemplo de honestidad y patriotismo.

A mi amigo Agustín: Gracias por tu invaluable apoyo y tu amistad

A mis profesores y a la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme los conocimientos que se transforman en oportunidades.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

INDICE

INTRODUCCION	5
CAPITULO I EL FENÓMENO DE LOS REFUGIADOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, CONVERGENCIAS CON LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO HUMANITARIO.	
1.1 Marco Conceptual	7
1.2 Marco Histórico	22
1.3 La Sociedad de Naciones y el Pasaporte Nansen	25
1.4 Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para los refugiados	34
1.5 El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR	38
1.6 Relación entre Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados.	42
1.7 Relación entre Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados	53
CAPITULO II LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967 FUNDAMENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	
2.1 Fundado Temor	66
2.2 Persecución	71
2.3 Motivos para el reconocimiento de la condición de refugiado establecidos en la Convención	75
2.3.1 Raza	76
2.3.2 Religión	77
2.3.3 Nacionalidad	81
2.3.4 Pertenencia a Grupo Social Determinado	82
2.3.5 Opinión Política	87
2.4 Otras Consideraciones para la determinación de la Condición de Refugiado	90
2.4.1 Protección del Estado	90
2.4.2 Alternativa de Huida Interna	91
2.5 Cláusulas de Cesación y Exclusión de la Condición de Refugiado	92
2.5.1 Cláusulas de Cesación	92
2.5.2 Cláusulas de Exclusión	95
CAPITULO III DEFINICIONES AMPLIADAS DE LA FIGURA DE REFUGIADO	
3.1 La Definición de la Organización de la Unidad Africana	96
3.2 La Definición de la Declaración de Cartagena	98
3.3 La definición de refugiado en la Unión Europea	104
3.4 Asia Pacifico	108
3.5 Latinoamérica y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo	108

CAPITULO IV LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y SU PROTOCOLO DE 1967, SU APLICACIÓN EN MÉXICO Y SU ARMONIZACIÓN CON EL DERECHO INTERNO

4.1	La Ley General de Población, su Reglamento y el refugio	114
4.2	La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la política en materia de Refugiados en la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada	122
4.3	La aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo actualmente en México.	125
4.4	Coincidencias y controversias entre la LGP y la Convención de 1951	135
4.5	Propuestas alternativas para un esquema de protección en materia de refugio.	154

CONCLUSIONES	170
---------------------	-----

ANEXOS	188
---------------	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	197
-----------------------------	-----

INTRODUCCION

Las personas para poder alcanzar un desarrollo pleno necesitan de la estabilidad en todas sus dimensiones: humana, material, y espiritual, entre otras. Es decir se necesita que existan las condiciones de seguridad jurídica y protección, por parte de sus Estados para la vigencia de los derechos humanos.

Los humanos requieren de un desarrollo pleno como personas, por lo que la sociedad les debe brindar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, para su bienestar en una convivencia equitativa.

Los Organismos Internacionales, los Estados y gobiernos en el mundo, tienen la obligación de contar con estatutos jurídicos que permitan establecer las condiciones y derechos de las personas tanto para su estancia en su país de origen como en su tránsito migratorio entre fronteras, así como esquemas jurídicos que permitan brindar protección internacional.

Las Guerras han sido un flagelo constante de la historia humana, los esfuerzos internacionales por encauzar los conflictos por la vía diplomática no siempre han sido exitosos, como consecuencia de esto miles de personas deben abandonar su país de origen, en busca de protección internacional.

La presente investigación analiza el marco jurídico de protección internacional en materia de refugiados y la implementación del Estado mexicano de dicha protección, en el marco jurídico nacional se establece claramente la obligación de México de brindar protección internacional bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967.

Bajo este tenor el primer capítulo presenta los conceptos que a lo largo del trabajo se utilizan, así como el contexto histórico, bajo el cual la Convención de 1951 fue concebida, desde la formación de la Sociedad de Naciones hasta la Organización de las Naciones Unidas.

En el primer capítulo se trata la relación que existe entre el Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, una relación intrínsecamente ligada a la protección de la persona refugiada.

El segundo capítulo analiza puntualmente los elementos constitutivos de la Convención de 1951 y su protocolo, que resulta fundamental para la mejor comprensión del alcance de los compromisos adquiridos por los Estados, al depositar los instrumentos de adhesión como lo hizo nuestro país en el 2000.

El tercer capítulo, presenta cómo regionalmente se han elaborado algunas definiciones ampliadas de lo que significa refugiado, estos esquemas complementarios han permitido brindar protección a otras personas que encuentran dificultades para ser reconocidas bajo la definición clásica de la Convención de 1951.

Finalmente el cuarto capítulo, analiza la situación en México, el esquema de protección actual para los refugiados la problemática entre la Ley General de Población y su reglamento con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. En este capítulo se realiza una aportación desde mi punto de vista valiosa ya que se presenta una alternativa de solución inmediata a las dificultades que enfrenta el Estado mexicano para avanzar hacia un esquema de protección efectivo, pero además se señala la importancia de generar una discusión que hasta la fecha se encuentra estancada respecto de la necesidad de una legislación específica en la materia para México.

CAPITULO I

EL FENÓMENO DE LOS REFUGIADOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, CONVERGENCIAS CON LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO HUMANITARIO.

1.1 Marco Conceptual

Para la mejor comprensión de los términos y principios de la presente investigación, se exponen varios de los principios normativos del Derecho Internacional de los Refugiados así como una correlación con los instrumentos jurídicos que les reconocen y adoptan.

Adopción y Adecuación de Legislación sobre la Determinación de la Condición de Refugiado¹

En materia de derechos humanos las legislaciones nacionales generalmente siguen la pauta marcada en el derechos internacional, específicamente en el tema de refugiados, una forma de garantizar como Estado una protección efectiva es a través de las adecuaciones legislativas, es decir realizar cambios o modificaciones, o incluso en su caso crear legislación que permita el cabal cumplimiento del compromiso internacional, recientemente se utiliza el termino armonización legislativa, para referirse a los cambios necesarios para hacer consistentes ambos instrumentos legales.

La obligatoriedad de los Estados parte, en cuanto a realizar adecuación legislativa vinculado al Derecho Internacional de los Refugiados, se encuentra plasmada en los siguientes Instrumentos Internacionales.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 2 párrafos 1,2
- No discriminación: 10/11/89. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, OBSERVACIÓN GENERAL 18. (General Comments) párrafo 1, 9 , 10 , 12, 13
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) “Pacto de San José” Artículos 1 y 2

¹ REFUGIADOS: LEGISLACIÓN Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES BÁSICOS, ACNUR, Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2005.

- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984), Conclusión Primera y Conclusión Octava
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969), Artículo 2

Cooperación de los Estados

Cuando un Estado firma una convención internacional, es fundamental aprovechar la experiencia de los organismos internacionales especializados, que en muchas ocasiones surgen del propio Instrumento Internacional, aún cuando esto pudiese parecer obvio, resulta importante que el texto jurídico vinculante haga referencia expresa a esta cooperación, en la cual ambas partes, el Estado y el Organismo Internacional, encuentren mecanismos de trabajo conjunto, y se establezca claramente cuales serán las obligaciones de ambos.

El Organismo Internacional que en materia de refugiados funciona proporcionando experiencia, capacitación pero sobre todo protección, es el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el caso de los refugiados no sólo los Estados pueden brindar protección sino que el ACNUR por mandato propio de la Convención de 1951 puede proteger y asistir a las personas perseguidas por los motivos que en ella se establecen, por ello la obligación de cooperación de los Estados, con dicho organismo se plasma a través de los siguientes Instrumentos:

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de (1951) Preámbulo, Artículo 35.
- Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados (1967), Artículo II.

- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950), Párrafo 8.
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969), Artículo 7.

Deberes de los Refugiados

Los refugiados no sólo tienen diversos derechos derivados de la protección que les brindan los Estados, además también tienen deberes y obligaciones respecto al Estado que los acoge, estas obligaciones están plasmadas de igual forma en los instrumentos internacionales o regionales en materia de refugio o asilo.

Fundamentalmente estas obligaciones consisten en respetar las leyes del país de asilo, no intervenir en asuntos políticos del país y en algunos casos como en África a través de la Organización para la Unidad Africana, se prohíbe la realización de actos de agresión, o subversivos en contra de otros Estados distintos al asilante, lo cual parece reflejar la problemática de la región.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) Artículo 2
- Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969) Artículo 3
- Convención sobre Asilo Diplomático (OEA) (Adoptado en la Décima Conferencia Interamericana realizada en Caracas, Venezuela el 28 de marzo de 1954) Artículo XVIII

Derecho de asilo o refugio

Las personas al ser perseguidas encuentran garantizado su derecho a buscar y recibir asilo o refugio, lo cual está establecido como un derecho humano, que debe ser respetado. Es importante hacer notar que es la persona quién posee el derecho de buscar el asilo o refugio así como de recibirlo y no se ha establecido como obligación de los Estados otorgarlo, aún cuando evidentemente es una consecuencia lógica del ejercicio del derecho de asilo por parte de una persona.

Es necesario precisar que para los efectos de esta investigación no se hará distinción entre asilo y refugio, la cual radica en la legislación internacional regional americana, dicha distinción sólo tiene cierta vigencia en Latinoamérica y no en el sistema universal; ya que éste trabajo analizará los elementos constitutivos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no parece pertinente realizar dicha distinción, por lo tanto ambos términos deberán ser entendidos como sinónimos.

El derecho al refugio o asilo ha quedado vigente en la normatividad internacional siguiente:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Artículo 14
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), “Pacto de San José” Artículo 22
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo XXVII
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) Artículo 18

Derecho a entrar en su propio país

En el caso de los refugiados resulta indispensable que puedan ejercer su derecho a regresar a su propio país² ya que por su naturaleza el refugio es un estatuto temporal, nadie escoge ser un refugiado, son las circunstancias las que obligan a las personas a huir de su país y por ello una vez superados sus riesgos, el poder volver a su hogar y su patria es reencontrar su historia y su vida.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951) Artículo 1.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 12
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) Artículo 5
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), “Pacto de San José” Artículo 22

² Libertad de circulación (art. 12) : 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, OBSERVACIÓN GENERAL 27. (General Comments)[...]

“19. El derecho a entrar en el propio país (párr. 4) reconoce los especiales vínculos de una persona con ese país. Este derecho tiene varias facetas. Supone el derecho a permanecer en el propio país. No faculta solamente a regresar después de haber salido del país, sino que también puede permitir a la persona entrar por primera vez en el país si ha nacido fuera de él (por ejemplo si ese país es el Estado de la nacionalidad de la persona). El derecho a volver reviste la máxima importancia en el caso de los refugiados que desean la repatriación voluntaria. Implica también la prohibición de traslados forzosos de población o de expulsiones en masa a otros países.

20. En la redacción del párrafo 4 del artículo 12 no se hace diferencia entre nacionales y extranjeros (“nadie”). Así pues, los titulares de ese derecho sólo pueden determinarse interpretando las palabras “su propio país”¹. El alcance de la expresión “su propio país” es más amplio que el de “país de su nacionalidad”. No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. El texto del párrafo 4 del artículo 12 permite una interpretación más amplia que podría abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia. Como es posible que otros factores, en ciertas circunstancias, puedan traducirse en el establecimiento de vínculos estrechos y duraderos entre una persona y un país, los Estados Partes deben incluir en sus informes datos sobre el derecho de los residentes permanentes a regresar a su país de residencia.

21. En ningún caso se puede privar arbitrariamente a una persona del derecho a entrar en su propio país. La referencia al concepto de arbitrariedad en este contexto tiene por objeto subrayar que se aplica a toda actuación del Estado, legislativa, administrativa o judicial; garantiza que incluso las injerencias previstas por la ley estén en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto, y sean, en todo caso, razonables en las circunstancias particulares. El Comité considera que hay pocas circunstancias, si es que hay alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país puede ser razonable. Un Estado Parte no debe impedir arbitrariamente a una persona el regreso a su propio país por la vía de despojarla de su nacionalidad o de expulsarla a un tercer país.”

- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), “Carta de Banjul”

Artículo 1

Principio de no-devolución (Non-refoulement)

La no devolución o expulsión de los extranjeros que soliciten refugio y de aquellos que peligre su vida seguridad y libertad, es el pilar fundamental de la protección internacional, y un principio de *ius cogens*, resulta sin duda la expresión misma de la voluntad de los Estados de garantizar el derecho de asilo. Esto incluye no rechazar al extranjero en frontera y no enviarlo a ningún lugar donde peligre.

Este principio se encuentra vinculado expresamente a la protección de los derechos fundamentales de la persona, incluyendo el derecho a no sufrir tortura u otros tratos crueles o degradantes, por ello diversos Instrumentos Internacionales lo han recogido dentro de su articulado.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951) Artículo 33
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 7, Artículo 13
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984) Artículo 3
- Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial (1967) Artículo 3
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas (1992) Artículo 8
- IV. 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.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), “Pacto de San José” Artículo 5 Artículo 22

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo I
- Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985) Artículo 13(4)
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) “Convención Belem do Pará” Artículo 4, Artículo 7
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) Conclusión Quinta
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) Artículo 3
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969) Artículo 2

Principio de no discriminación

Varios Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos abordan el tema de la discriminación e incluso existen algunos específicos para combatirla en lo referente a la raza o la mujer, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hoy sustituida por el Consejo de Derechos Humanos en su Observación General numero 18, realiza un análisis del término y propone que "discriminación", debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

Para el caso específico de aplicación de este principio en materia de refugiados, reviste importancia pues, permite el acceso a procedimientos de elegibilidad justos, y garantiza que toda solicitud sea analizada.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) Artículo 3
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) Artículo 3
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Artículo 2 , Artículo 7
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Declaración y Plan de acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (2001)
- Extractos relativos a refugiados, desplazados internos y migrantes en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (2001)
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992)
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven (1985)
- Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen de Apartheid (1973)
- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960)
- Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 2, Artículo 3, Artículo 26
- No discriminación: 10/11/89. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. - Observación General 18. (General Comments)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Artículo 2
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989) Artículo 2
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo II Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) “Pacto de San José” Artículo 1, Artículo 24

- Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969) Artículo 4

Principio de no-sanción por ingreso ilegal

El fenómeno migratorio en general si bien no es nuevo ha encontrado un mayor dinamismo en las ultimas décadas, especialmente a raíz del proceso globalizador de la economía, esta movilidad de capitales ha traído como consecuencia que las asimetrías económicas entre los Estados sirvan como motivación para que las personas emigren, los países de destino no siempre tienen una política abierta a dicha migración y por tanto se registró una tendencia a penalizar la entrada indocumentada de migrantes, este hecho de criminalizar la migración ha sido condenado y hoy en día en las discusiones intergubernamentales sobre la gestión de la migración se afirma que un principio fundamental es la no criminalización del migrante por el hecho de haber entrado de forma indocumentada..

En el caso de la migración por razones económicas pueden existir sanciones por la entrada indocumentada pero de ninguna manera podrá equipararse el hecho a un delito, en el caso de los refugiados en cambio bajo ninguna circunstancia deberá preverse sanción de ningún tipo por la entrada indocumentada, ya que la figura del refugiado es humanitaria y se debe comprender que quién solicita refugio busca protección y ha salido huyendo para proteger su vida seguridad y libertad.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951) Artículo 31
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional “Protocolo de Palermo” Artículo 5 - Artículo 6

Principio de unidad familiar/ reunificación familiar

La familia como célula básica de las sociedades es reconocida y protegida en varios instrumentos internacionales, es importante destacar que no existe una definición única de familia ya que esto varía dependiendo cada contexto social, así por ejemplo la familia en Latinoamérica no necesariamente es entendida de la misma forma en África o en Europa incluso en un mismo país pueden existir tantas concepciones de lo que es la familia como contextos sociales.

Para los refugiados, tener la posibilidad de llevar a su familia con ellos o tramitar su ingreso al país que les dio refugio, debe ser un derecho respetado y una acción humanitaria con la cual los Estados deben comprometerse. Esta facilidad debe ser traducida al derecho positivo del Estado de forma tal que no rompa el vínculo familiar y la protección que brinden los Estados sea integral.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Artículo 12
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Artículo 17
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Artículo 10
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989) Artículo 9
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), "Pacto de San José" Artículo 11
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988), "Protocolo de San Salvador" Artículo 15
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Artículo V, Artículo VI
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) "Convención Belem do Pará" Artículo 4
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Conclusión Decimotercera

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) Artículo 8

Principio “Pro Homine”

Este principio se refiere a privilegiar la norma que favorezca en mayor medida a la persona, en virtud de tratarse de un asunto humanitario o de Derechos Humanos, en el caso de los refugiados, este principio es fundamental para la interpretación de la norma y el interés de protección de la persona, una de las definiciones más aceptada de este principio es “acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre”³

A continuación se presenta la definición de algunos términos clave que ayudarán a un manejo adecuado del Derecho Internacional de los Refugiados.

Apátrida

Es la persona sin patria es decir que carece de nacionalidad, ningún Estado le otorga reconocimiento como nacional, de conformidad con la legislación del mismo.

Apatridia

Es la circunstancia en la cual se encuentra el apátrida, la apatridia es un concepto mediante el cual se define la situación en la cual una persona carece de nacionalidad.

³ Pinto, Mónica, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales”, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997....” <http://www.derechopenal.com.ar/archivos.php?op=20&id=105>

Asilo o Refugio

Es la protección que brinda un Estado a los nacionales de otro o a los apátridas, cuando han sido víctimas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.

“La noción de asilo engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano.”⁴

Asilado y Refugiado

Esta diferenciación se realiza únicamente en América Latina derivada de las Convención de Asilo territorial y diplomático de la región, la Convención de Caracas, de Montevideo y de la Habana principalmente. En esta región se considero asilado a quien fuera perseguido por motivos políticos, especialmente personajes importantes de la vida política de los países. No fue hasta la década de los ochentas con los conflictos en Centroamérica que quienes huían en grandes números fueron considerados refugiados tratando de alinear el concepto a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que "debido a fundados temores 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 o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su 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" ..

⁴ "Glosario de términos claves (sic) relativos a la protección internacional de los refugiados" en ACNUR y Unión Interparlamentaria Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. (Guía Práctica para Parlamentarios. Núm. 2) Ginebra, 2001.

Asistencia

Este término es utilizado para describir la ayuda que se les da a los refugiados en los países de asilo ya sea por parte del ACNUR o por parte del Estado o incluso por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

La asistencia puede ser tan diversa como las necesidades mismas de los refugiados pero principalmente se refiere a la ayuda inmediata alimenticia, de salud, de alojamiento, o de medios de subsistencia, de igual forma puede abarcar la ayuda en cuanto a infraestructura, como en el caso del refugio guatemalteco en México, especialmente en Chiapas en donde incluso se construyeron poblados y carreteras en lo que en un principio fueron campamentos provisionales, esta asistencia representa la forma práctica de alcanzar una protección integral.

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

“Comité encargado de asesorar al Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones. El Comité Ejecutivo está integrado por los representantes de 68 Estados que prestan un interés certero por las cuestiones relacionadas con los refugiados y de 23 Estados observadores. Las ONG tienen un estatuto consultivo ante el Comité Ejecutivo.”⁵

Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional

⁵ *Ibíd.*

“Textos oficiales que contienen los resultados de las deliberaciones anuales del Comité Ejecutivo sobre las cuestiones relativas a la protección de los refugiados. Las conclusiones del Comité Ejecutivo contribuyen a elaborar los principios y las normas sobre la protección de los refugiados y de otras personas del interés del ACNUR.”⁶

Derechos humanos

“Normas internacionales aceptadas que reconocen y protegen la dignidad e integridad de cada individuo sin ninguna distinción. Los derechos humanos forman parte del derecho internacional consuetudinario y se formulan en una gran diversidad de documentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales que se denominan generalmente instrumentos sobre derechos humanos. Los más conocidos son la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de Derechos Humanos (conformada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).”⁷

Desplazados internos

Las personas obligadas a trasladarse al interior de su país de manera involuntaria y huyendo de alguna persecución o catástrofe o “como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (según los Principios Rectores de los desplazamientos internos).

⁶ Ibíd.

⁷ Ibíd.

Es muy importante tener clara la distinción entre Refugiado y Desplazado Interno, mientras que el refugiado ha huido de su país y por tanto se encuentra en un Estado distinto al de su nacionalidad, el Desplazado Interno no ha cruzado una frontera internacional.

Determinación *prima facie* o colectiva de la condición de refugiado.

Ante flujos masivos de personas en búsqueda de refugio los Estados en algunas ocasiones han decidido reconocer a todos los solicitantes mediante la figura de “*Prima Facie*” o a primera vista, esto resulta útil frente a situaciones de emergencia que requieren de brindar protección a gran número de personas en el menor tiempo posible.

El ACNUR la define como “Práctica en virtud de la cual todas las personas que forman parte de una afluencia masiva son consideradas como refugiadas *prima facie*. En el marco de la determinación colectiva, se atiende a las necesidades de protección y asistencia sin una determinación individual previa de la condición de refugiado”⁸.

Devolución

Cuando una persona que ha llegado a un Estado solicitando refugio y las autoridades del mismo le envían al país donde su vida, seguridad o libertad corren peligro o a cualquier otro lugar donde el solicitante corra el riesgo de ser perseguida se conoce como “devolución” este es un acto violatorio del Derecho Internacional de los Refugiados especialmente del principio de no devolución.

Disturbios internos

⁸ *Ibíd.*

Generalmente se entiende como una situación de deterioro de la seguridad y del orden público aunque no se constituya como un conflicto interno.

Mandato del ACNUR

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados tiene una misión específica que es brindar protección y asistencia a los refugiados, asimismo sus funciones se encuentran plasmadas en el Estatuto de creación del ACNUR y de forma complementaria en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Parte importante de ese mandato es buscar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados.

Por otra parte el ACNUR tiene un mandato adicional en materia de apatridia, ya que la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, en su artículo 11, establece la participación de este Organismo Internacional en el logro de los objetivos de dicha convención.

1.2 Marco Histórico

La historia del ser humano, se encuentra marcada por dos fenómenos, el conflicto y la intolerancia, el desarrollo histórico de éstos, ha generado entre otras problemáticas el desplazamiento forzado, la huida emergente para proteger la vida, la seguridad o la libertad por parte de miles de millones de personas.

Los refugiados en términos sociológicos, son las víctimas que producen la intolerancia y el conflicto, son las personas que han sido forzadas a huir de todo aquello que les es familiar y propio, hacia otro

país con el objetivo de salvar la vida. Las cifras del ACNUR ⁹ revelan que los refugiados son una problemática que está lejos de solucionarse y que representa un reto para la comunidad internacional.

Los nacionalismos, los extremismos religiosos y el racismo no son temas superados por nuestras sociedades, los conflictos en los Balcanes, Medio Oriente, la situación grave de derechos humanos en el continente Africano, el conflicto en Colombia, son evidencia de la actualidad del tema de los refugiados.

Este trabajo de investigación pretende abordar la implementación en México del Derecho Internacional de los Refugiados, se analizará la evolución de la figura del refugiado en el Derecho Internacional, desde el periodo entre guerras hasta nuestros días, expondremos cómo, producto de los contextos históricos, la evolución de esta figura en la comunidad internacional se conceptualiza dentro de un marco jurídico Internacional, y ha encontrado sustento en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.

Para los Estados tener la posibilidad de afrontar el tema de la protección a los refugiados, aún con los últimos acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y 11 de marzo de 2004, y las consecuentes consideraciones de Seguridad Nacional debe ser una prioridad.

La Seguridad Nacional en ese sentido no debe constituir una limitante absoluta de la obligación internacional de los Estados de brindar protección a los refugiados, si bien los procedimientos de refugio que implementen los países deberán tener en consideración este aspecto, es imprescindible que se privilegie el derecho humano a recibir refugio y protección.

⁹ A principios de 2003, el número de personas bajo el amparo del ACNUR ascendía a 20,6 millones, cifra que incluye 10,4 millones de refugiados (51%), un millón de solicitantes de asilo (5%), 2,4 millones de refugiados retornados (12%), 5,8 millones de desplazados internos (28%) y 951.000 personas más de su incumbencia (4%). Fuente: www.acnur.org "Los refugiados en cifras" ACNUR 2003

En México existe una larga tradición de asilo y refugio, los casos de españoles, argentinos, chilenos, guatemaltecos entre otros son emblemáticos de la política generosa de protección del Estado mexicano, desafortunadamente nuestra tradición y buena fe en la materia, ha sido traducida de manera limitada, tanto en instituciones como en legislación.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue firmada en 1951, y su Protocolo en 1967, sin embargo es hasta el año 2000 cuando nuestro país deposita los instrumentos de adhesión, e integra dichos ordenamientos a su derecho positivo.

Las razones pueden ser diversas, incluso la concepción diferenciadora del asilo y el refugio una distinción que solamente se da en América Latina derivada, de las convenciones sobre asilo diplomático y territorial regionales.

Sobre dicha distinción debo aclarar que esta investigación no abordará, ya que, la investigación esta centrada en la forma en la que el Estado Mexicano implementará la Convención del 51 y su protocolo de 1967.

Actualmente la legislación nacional en materia de población es general y engloba dos aspectos fundamentales de la población, su desarrollo y su movilidad, es así como la Ley General de Población regula en su primer parte los fenómenos demográficos a través del Consejo Nacional de Población y en segundo lugar regula lo relativo a los fenómenos migratorios, bajo la generalidad de dicha regulación se encuentra como una mera característica migratoria al “refugiado”.

Es decir actualmente no existe legislación nacional que realice una diferenciación fundamental de las migraciones económicas y de las forzadas, como son los refugiados. Es claro que la Convención al ser Ley Suprema, obliga al Estado y sus autoridades sin embargo se requieren al menos reformas reglamentarias que permitan su implementación cabal.

Por ello es que habremos de proponer reformas al actual reglamento de la Ley General de Población con lo cual se permitiría una adecuación de los procedimientos de elegibilidad, a favor de los refugiados bajo el principio *Pro Homine*, pero además salvaguardando los intereses legítimos del Estado en materia de Seguridad Nacional.

Si bien un esquema ideal sería contar con una ley en la materia, esto se encuentra sujeto a la voluntad política de los legisladores y partidos políticos y en consecuencia su desarrollo y aprobación podrían llevar varios años. Modificar el reglamento de la Ley, sin embargo, es facultad del Poder Ejecutivo y representa una opción mucho más factible de alcanzar un esquema de protección efectivo en el corto plazo.

Lo anterior no significa que se abdique por completo del deseo de una ley, pero los pasos normativos, que permitan verificar en la práctica, que el tema de los refugiados es un tema de derechos humanos, que no impacta la Seguridad Nacional si es manejado adecuadamente, y que en el mejor de los casos una legislación específica brindaría mayor certeza jurídica, eficiencia normativa y congruencia histórica al quehacer del Estado mexicano en la materia, dará confianza a los legisladores y generará un medio propicio para su desarrollo.

1.3 La Sociedad de las Naciones y el Pasaporte Nansen.

En su discurso pronunciado ante el congreso estadounidense el Presidente Wilson el 8 de enero de 1918, conocido como “discurso de los catorce puntos”, proponía un cambio en las relaciones internacionales que permitiera avanzar en el camino de la diplomacia abierta, y erradicar la diplomacia secreta, para alcanzar un orden mundial que encontrara fundamento en la justicia, el derecho, y la seguridad internacional, y fundamentalmente la paz, pero para alcanzar estos fines considerada la necesidad de crear la Sociedad de Naciones.

Como promotor de esta idea influyó para que en la Conferencia de Paris de 1919, aprobara mediante una resolución la creación de dicha Sociedad de Naciones y en abril de ese mismo año se aprobó el Pacto de la Sociedad de Naciones, el cual fue anexo a los tratados de paz y entró en vigor con el Tratado de Versalles.

El periodo entre las dos Guerras Mundiales es en donde se gestan los primeros esfuerzos por organizar a los Estados en una Comunidad Internacional, así con El Tratado de Versalles, del 28 de junio de 1919 surge la Sociedad de las Naciones, este Tratado contenía los elementos constitutivos tanto de la Sociedad de las Naciones como de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la historia demostró el fracaso de este intento en su objetivo fundamental, la Paz, sin embargo fue en este periodo en el cual, el tema de los refugiados tiene sus primeros antecedentes y sus primeros logros.

La Sociedad de las Naciones se enfrentó desde sus inicios a la grave situación de la Posguerra, Europa se encontraba en una situación muy difícil con países divididos, así como nuevos conflictos entre los Estados. Al ser su principal objetivo el mantenimiento de la paz, la Sociedad de Naciones trataba de

salvaguardar el equilibrio entre países pequeños y las potencias de entonces la Seguridad Internacional estaba consagrada en el artículo 10 del Pacto:

*"Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente en todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación."*¹⁰

La Primera Guerra Mundial (1914-1918), las guerras previas de los Balcanes (1912-1913), la guerra del Cáucaso 1918-1921, y la guerra Greco-Turca (1919-1922) provocaron serios daños a los Estados involucrados, la revolución bolchevique (1917) por otra parte también produjo una crisis de refugiados del Imperio Ruso. Se estima que entre uno y dos millones de personas dejaron el territorio ruso en busca de protección entre 1918 y 1922.¹¹

Ante tales flujos masivos de refugiados el precario sistema internacional de entonces, tenía graves dificultades para enfrentar la emergencia, los recursos de asistencia humanitaria se agotaban y no existía un organismo que coordinara los esfuerzos para ayudar a estas personas, El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja convocaron a una Conferencia el 16 de febrero de 1921 para tratar el problema junto con otras agencias u organizaciones, en dicha Conferencia se decidió invitar al Consejo de la Sociedad de Naciones a designar a un Alto Comisionado para determinar el Estatuto de los Refugiados, para asegurar su repatriación o su empleo fuera de Rusia, y para coordinar medidas de asistencia.

Como Delegado ante la Sociedad de las Naciones el Gobierno Noruego había designado a Fritjof Nansen, político, diplomático y explorador del Ártico, Nansen se destacó por llamar la atención de la comunidad internacional a través de su labor humanitaria.. En abril de 1920 el Consejo lo designó para

¹⁰ <http://www.historiasiglo20.org>

¹¹ "On The History of the International Protection of Refugees" Gilbert Jaeger, en www.icrc.org

negociar con Rusia la repatriación de 500 mil prisioneros de guerra de las fuerzas armadas alemanas y austro-húngaras.

La voz del Delegado noruego se escuchó, él había realizado un intenso trabajo para que Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia, se comprometieran con la desesperada situación de los rusos, sin embargo la negativa de Rusia a detener las hostilidades, llevo a la comunidad internacional a negarse a prestar ayuda.

El Consejo de la Sociedad de Naciones recibió la propuesta de la Conferencia de la Cruz Roja, la cuál fue distribuida a los Estados Miembros para recabar su acuerdo sobre qué posibilidades tendría la cooperación internacional en la materia. El 27 de junio de 1921 el Consejo adoptó la propuesta e instruyó al Secretariado para realizar algunas investigaciones preliminares, la designación del Alto Comisionado para la Determinación del Estatuto de los Refugiados, se dejó a la discreción del Presidente del Consejo de la Sociedad de Naciones.¹²

No fue sino hasta agosto de 1921 en una Conferencia con representantes de 13 países y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que se logró el establecimiento de un Programa de Asistencia para las personas desplazadas y Nansen fue nombrado a cargo del mismo, como Alto Comisionado para los Refugiados; a finales del mismo año más de 380,000 personas habían retornado a sus lugares de origen. A pesar de que Rusia no reconocía a la Sociedad de Naciones aceptó negociar con Nansen personalmente, en 1922 el diplomático noruego reporto a la Liga que su labor concluía pues se habían repatriado a 427,886 ex prisioneros de guerra.¹³

¹² Op.cit.

¹³ http://www.britannica.com/nobel/micro/415_4.html

Durante la década de los 20's Nansen continuó su labor a favor de los refugiados, especialmente los producidos por la guerra entre Grecia y Turquía de 1922, así como por la causa Armenia, su labor fue reconocida al otorgarle el Premio Nobel de la Paz en 1923. El 5 de julio de 1922 en una Conferencia convocada por el Alto Comisionado se adopta el Acuerdo relativo a la Expedición de los Certificados de Identidad y viaje para los refugiados, originalmente rusos pero en 1924 se realiza un Plan para ampliar la expedición a los armenios del certificado de identidad, a estos certificados se les conoce como "Pasaportes Nansen", y otorgaban el derecho de viajar de regreso al país de origen y a cualquier Estado parte del Acuerdo en tránsito hacia el país de origen, pero no autorizaba la vuelta al que lo expedía.

Los Acuerdos provisionales o arreglos de mayo de 1926 y de junio de 1928 sobre refugiados rusos y armenios completaron el esquema de protección a estos grupos vulnerables, previendo que los servicios proporcionados normalmente a los nacionales por sus consulados pudiesen proveerse por parte del Alto Comisionado a los refugiados con pasaporte Nansen, y sentando las bases para el principio de no devolución al disponer restricciones a la devolución de personas a lugares donde sufrieran algún riesgo (*non refoulement*).

REFUGEES

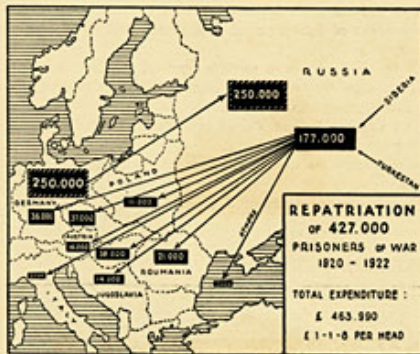
After the war the millions of refugees and war prisoners were endeavouring to return to their old homes or to find new ones.



Dr. Nansen.

The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of organisations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease and the mitigation of suffering throughout the world.

REFUGEE PROBLEMS IN GREECE



Repatriation of prisoners of war, under the direction of Dr. Nansen, High Commissioner of the League of Nations.



The settlement of these refugees was made possible by a League of Nations Loan of £10,000,000. By September 1926, the number of refugees settled by the Commission was 700,000.

CERTIFICATE OF IDENTITY. CERTIFICAT D'IDENTITE.

Filled with: "Falsche Jaen"

The present certificate is not valid for access to the country which issued it without special permission in that effect furnished by it. It will cease to be valid if the bearer enters Turkish territory.

Le présent certificat n'est pas valable pour le pays dont le porteur est le titulaire sans autorisation spéciale fournie par le présent document. Il cesse d'être valable si le porteur pénètre, à un moment quelconque, en Turquie.

Signature of holder, Prisoner of the Germans.

Signature of the issuing authority, Prisoner of the Germans.

U.S. VISAPASS OVERSEAS, League of Nations, Geneva, SWITZERLAND, 1920.



Repatriation of war prisoners.

OTHER PROBLEMS TREATED

- Russian Refugees throughout Europe;
- Bulgarians in Western Thrace;
- Settlement of Armenians in the Caucasus;
- Settlement of Bulgarian Refugees in Bulgaria by a League of Nations Loan of £2,250,000.

League passport for Russian refugees.

La muerte de Nansen en 1930 dejó un vacío importante en la lucha por el bienestar y la protección de los refugiados, más de 800,000 para entonces, sin embargo sus esfuerzos se reflejaron en la Convención Relativa a la Condición de los Refugiados de 1933, que establecía que los refugiados rusos, armenios y asimilados a ellos, gozarían de derechos civiles, libre y expedito acceso a los

¹⁴ <http://www.indiana.edu/~league/pictorialsurvey/lonapspg24.htm>

tribunales, seguridad y estabilidad en el trabajo. Uno de los precedentes más importantes que sienta esta Convención es la limitación a la práctica de la expulsión, adicionalmente, los Estados firmantes acordaron continuar con la expedición de los Pasaportes Nansen y 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 personal¹⁵

En conclusión en este periodo se generaron diversos instrumentos internacionales en materia de refugiados que como se puede observar atendían coyunturalmente el fenómeno:

- Acuerdo relativo a los certificados de identidad y viaje de los refugiados rusos 1922
- Plan de expedición de certificados de identidad y viaje a refugiados armenios 1924
- Acuerdo provisional de 1926 y 1928 sobre refugiados rusos y armenios
- Convención sobre la Condición de los Refugiados rusos, armenios y Asimilables 1933
- Arreglo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania 1936
- Convención concerniente a la condición de los refugiados procedentes de Alemania 1938
- Protocolo Adicional al arreglo provisional y a la Convención de los refugiados alemanes 1939
- 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.

La década de los 30's fue significativa en el establecimiento de las bases institucionales, tras el fallecimiento de Nansen, se creó la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados Como Órgano Autónomo Dependiente de la Sociedad de Naciones, el cual se ocupaba de actividades humanitarias y de socorro, a población refugiada o en proceso de repatriación, esta oficina se disolvió en 1938.

¹⁵ Cesar Sepúlveda "Derecho Internacional" Editorial Porrúa, p.543

En 1933 se designó un Alto Comisionado para los refugiados procedentes de Alemania, a raíz de la llegada al poder de Hitler, la cual igualmente se disolvió en 1938, y dio origen a la designación de un Alto Comisionado para los Refugiados que fusionaba los esfuerzos de la Oficina Nansen y el Comisionado para los refugiados alemanes, la función tan limitada de este Comisionado ya que sólo tenía competencia respecto a ciertas personas y grupos resultó en su extinción en 1946.

En el mismo año 1938 se creó el Comité Intergubernamental sobre los Refugiados tras una Conferencia celebrada en Evián sobre “la cuestión de la emigración involuntaria” de Alemania y Austria, se pretendió que el Comité atendiera a las personas que huían de la política nacional socialista de esos países incluidos la región de los Sudetes¹⁶ y el Protectorado de Bohemia y Moravia. La labor de ese Comité se extendió durante la Segunda Guerra Mundial a todos los refugiados y es el antecedente directo de la Organización Internacional de los Refugiados.

Durante todo este periodo los refugiados fueron definidos por categorías de acuerdo a su país de origen¹⁷ no existía un concepto universalmente aceptado de quién era un refugiado, J. C. Hathaway distingue tres etapas en la protección a los refugiados, previas a la Convención de 1951; la primera de 1920 hasta 1935 en la cual la protección estaba basada en términos jurídicos: son refugiados quienes están privados de la protección formal *de iure* de los Gobiernos de sus Estados de Origen; la segunda etapa la podemos identificar de 1935 a 1939, periodo en el que los instrumentos internacionales hacen

¹⁶ “La región de los Sudetes, poblada mayoritariamente por población alemana, había quedado incluida en Checoslovaquia tras los tratados de paz de 1919. El triunfo de Hitler, su victoriosa política exterior y la incidencia de la crisis económica de los años treinta alentaron el desarrollo de un importante movimiento nacionalsocialista en la región. Su líder, Henlein, proclama su intención de separar la región de Checoslovaquia y unirla al Reich. Tras el Anschluss, Henlein recrudesció sus demandas. La respuesta del gobierno de Praga fue la movilización de sus tropas. En septiembre, Hitler pronuncia un discurso en Nüremberg en el que amenazó a Europa afirmando que sólo la anexión de los Sudetes al Reich solucionaría el problema.” Los Sudetes y la Conferencia de Munich, en <http://www.historiasiglo20.org>

¹⁷ Presentación de Erika Feller La Evolución del Régimen Internacional para la Protección de los Refugiados Coloquio inaugural del Instituto Global de Estudios Legales, Escuela de Leyes de la Universidad de Washington, Saint Louis, Missouri. “Las Naciones Unidas y la Protección de los Derechos Humanos” 18 de noviembre de 2000 p.2

una definición de refugiado basada más en la desprotección de hecho que en la estrictamente jurídica, bajo estas definiciones no sólo se protege a quienes formalmente han perdido la protección de sus Estados sino también a quienes *de facto* la han perdido; finalmente la tercera etapa se refiere de 1939 a 1950, caracterizada por la determinación individual de la Condición de Refugiado ya que previo a este periodo siempre se había dirigido a grupos específicos, rusos, armenios etc.¹⁸

El fracaso de la Sociedad de Naciones en el mantenimiento de la paz, no significó en el tema de los refugiados un fracaso absoluto, las limitaciones impuestas por el ambiente de tensión y conflicto en la Europa de la Posguerra, impidieron un avance más significativo, la ausencia de participación en la Sociedad de Naciones por parte de algunas Potencias como los Estados Unidos, y el ingreso y expulsión o retiro de otras como Alemania y Rusia, Japón o Italia, así como la carencia de recursos efectivos tanto económicos como militares para hacer valer las resoluciones, fueron los factores que marcaron el fin de este primer intento por organizar a las naciones a favor de una finalidad común, la paz, en realidad desde la firma de los tratados de paz, y derivado de las condiciones en las que la paz fue impuesta a los perdedores de la guerra, el futuro de la organización era no sólo incierto sino severamente cuestionado.

No obstante lo anterior, el primer paso estaba dado en materia de atención a las personas desplazadas por los conflictos, la comunidad internacional era conciente de que el tema de los refugiados debería ser parte de la agenda internacional y responsabilidad de todos, aún cuando ésta se consideraba un problema temporal.

¹⁸ Cristina J Gortazar Rotaache, “Derecho de Asilo y No Rechazo del Refugiado” Universidad Pontificia Comillas Dykinson 1997, pp.101-102

1.4 Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para los Refugiados

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, después de probar su ineficacia para alcanzar la paz y de la inoperancia para resolver los conflictos, las naciones inmersas aun en la guerra pero principalmente Estados Unidos y la Gran Bretaña comenzaron a discutir la necesidad de una nueva organización, intención que fue plasmada en la Carta del Atlántico, firmada por Churchill y Roosevelt en 1941, sobre todo frente a la renuencia de las potencias contemporáneas, como la U.R.S.S., de continuar con la Sociedad de Naciones de la cual había sido expulsada, sin embargo la ausencia de la Sociedad de Naciones marcó un vacío en el orden internacional y de mecanismos acordados por las naciones principalmente las potencias para dirimir los conflictos y preservar la paz.

Ante la iniciativa planteada originalmente por la Carta del Atlántico, se celebró la Conferencia de Dumbarton Oaks, en la Residencia Oficial en Estados Unidos en donde se reunieron, Gran Bretaña, la URSS, China y Estados Unidos, en la cual acordaron las bases de la naciente organización internacional, las razones dadas eran, que las potencias ahí reunidas se reservaban el derecho de sentar dichas bases en virtud de las grandes pérdidas que tuvieron en la Segunda Guerra Mundial y en Dumbarton Oaks se acordó que los cuatro ahí representados y Francia conformarían en un futuro el Consejo de Seguridad.

Posterior a la Conferencia de Yalta, que sirvió para dirimir algunas diferencias entre las potencias se acordó la celebración de una Conferencia en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de San Francisco, se aprobó con la firma de cincuenta y un Estados la Carta de las Naciones Unidas el 24 de Octubre de 1945 con lo cual surgió la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Desde sus orígenes la ONU atendió el tema de los refugiados motivada desde su Carta Fundacional artículo 1.3 “Propósitos de las Naciones Unidas son: [.....] 3. Lograr la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario”¹⁹ sin duda los refugiados eran un problema social y humanitario, al que se enfrentaba Europa.

Específicamente en materia de refugiados el trabajo de organización internacional comenzó desde antes, la creación por parte de los Aliados en 1943 de la Administración de Naciones Unidas para el Auxilio y la Repatriación, (UNRRA²⁰) permitió la repatriación de más de 7 millones de personas forzadas a huir por la guerra, sin embargo muchas más se resistían a volver a Estados donde había cambiado la situación política, esta resistencia hacía evidente que el problema de los refugiados requería de un organismo internacional que se dedicara al problema, por ello su labor fue considerada como una de las funciones que debería continuar la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), la cual se creó en 1946 con carácter provisional.

De igual forma la Conferencia de Bermudas celebrada en 1943 y la cuál amplió el mandato del Comité Intergubernamental sobre los Refugiados a “todas las personas .de cualquier procedencia, que como

¹⁹ Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, el 26 de julio de 1945, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales ONU 1992

²⁰ United Nations Relief and Rehabilitation Administration

resultado de los acontecimientos en Europa, hayan tenido que abandonar sus países de residencia por verse en peligro su vida o sus libertades debido a su raza, a su religión o a sus creencias políticas“ fue un factor determinante en la determinación de la necesidad de crear un organismo internacional.

La acción requerida estaba basada en consideraciones específicas:

- El problema de los refugiados tenía alcance y carácter internacional
- Los refugiados o las personas desplazadas que finalmente hubieran expresado objeciones validas contra el regreso a su país de origen no debían ser obligadas a hacerlo.
- La principal tarea consistía en estimular una repatriación voluntaria pronta y ayudar por todos los medios posibles a estas personas.

El mandato de la OIR tenía temporalidad de año y medio aunque comenzó labores hasta 1947 sustituyendo a la UNRRA, y al Comité Intergubernamental sobre los Refugiados, las principales funciones de la OIR consistían en identificar a los refugiados que también se le llamó registro, la determinación de su Estatuto, expedirles documentos, velar por su protección jurídica y política, asistirlos en sus diversas necesidades, atender las solicitudes de repatriación, ayudarles a su integración local, y cuando así lo requirieren operar su reasentamiento en un tercer país.

Es importante destacar que en la Constitución de la OIR encontramos la primer definición de refugiado desde la perspectiva internacional: Refugiado es, *“toda persona (...) que se encuentre 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.”*²¹

²¹ Gortazar, Op. Cit. p.103

El ambiente de la posguerra trajo diversas dificultades para este organismo internacional, sin embargo logró importantes metas en materia de protección internacional. Si bien su objetivo inicial era la repatriación voluntaria, muchos de los refugiados no deseaban volver o algunos países no reconocían como nacionales a muchas personas, por ello la solución se orientó hacia el reasentamiento, que consiste en la reubicación de un refugiado en un tercer país que éste dispuesto a aceptarle para brindarle protección y en su caso asimilarle como nacional.

La OIR logró además la elaboración de normatividad básica para abordar el tema migratorio en gran escala y con ello demostró la utilidad de los organismos internacionales y la cooperación internacional.

A pesar de los logros registrados, la tensión de la posguerra con los inicios de la Guerra Fría y la confrontación Este – Oeste, originaron que algunos Estados denunciaran el actuar de la OIR por el enfoque dado al reasentamiento argumentando que la repatriación era la solución ideal y que el reasentamiento constituía una forma de allegarse de mano de obra, o de resguardar a grupos subversivos que podrían conformar una amenaza a la paz y la seguridad mundial o regional. A estos ataques por parte de algunos Estados se sumaba un factor importante en cuanto al desempeño de las actividades de la organización, el financiamiento, el cuál estaba dado por tan sólo dieciocho de los entonces cincuenta y cuatro miembros de las Naciones Unidas.

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, los esfuerzos de la OIR se reconocen por su labor humanitaria, para esta labor contaba con 5,700 funcionarios y un órgano directivo compuesto por representantes de los Estados.²²

²² <http://acnur.org>

No obstante estos resultados y por las diversas razones antes señaladas existía oposición por parte de algunos Estados a una nueva intervención de las Naciones Unidas en asuntos relacionados con los refugiados, otros más deseaban impedir que otro organismo interviniera en actividades operacionales directas es decir, de determinación del estatuto y operación de esquemas de protección ya sea repatriación o reasentamiento, como lo había hecho la OIR.

Por ello en el seno de las Naciones Unidas se discutió intensamente la conformación de un nuevo organismo internacional, algunos Estados con la posición restrictiva y otros deseando mayor responsabilidad hacia este grupo de personas en necesidad de protección internacional.

Bajo este tenor y para poder continuar con el trabajo realizado por la OIR pero con una visión más amplia, la Asamblea General de la ONU, decidió en 1949, con una votación de treinta y seis votos a favor, cinco en contra y once abstenciones crear el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR 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 que preveía su funcionamiento a partir del primero de enero de 1951, por un periodo inicial de tres años, como órgano subsidiario de la Asamblea General en virtud del artículo 22 de la Carta de Naciones Unidas.

La constitución del ACNUR representa para la comunidad internacional el fruto de poco más de tres décadas de esfuerzos 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.

1.5 El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

El ACNUR se creó para dar solución a un problema que se pensaba era temporal, los refugiados, originalmente con un mandato de tres años para este nuevo organismo, la Asamblea General consideró que en el lapso de 1951 a 1953 se podía dar solución definitiva a este asunto, sin embargo la misma Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 727(VIII) de 1953, decidió mantener a este Organismo Internacional por cinco años más de 1954 a 1958, desde entonces este asunto de los refugiados parecía no tener fin, no porque fuera un grupo estático, sino porque con cada nuevo conflicto, y en un contexto internacional de constante enfrentamiento los refugiados continuaban surgiendo de diversos países aunque por motivos similares, la persecución continuó y continúa hasta la fecha, y fue por esto que desde esa fecha, se renovó el mandato del ACNUR para brindar protección internacional a los refugiados de estos nuevos conflictos. Finalmente la resolución 58/153, de la Asamblea General decidió revocar la limitación temporal y mantener la oficina hasta la resolución al problema de los refugiados, pareciera que existe renuencia a aceptar que no es un problema temporal, aunque la justificación a esta negativa radica en la imposibilidad de aceptar que la paz mundial y la seguridad de las personas no podrá ser alcanzada definitivamente, prevalece pues el idealismo frente al realismo al menos en este tema.

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados²³, adoptado en 1950 como ya se dijo, consta de tres capítulos el primero de ellos referente a las disposiciones generales, el segundo sobre las funciones del Alto Comisionado, y el tercero sobre la organización y hacienda.

En el capítulo I sobre las disposiciones generales se establece que el ACNUR actuará bajo la autoridad de la Asamblea General y asumirá la tarea de dar protección internacional a nombre de la ONU, asimismo deberá buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los

²³ Ver Anexo 1

gobiernos y organizaciones privadas para su repatriación voluntaria o asimilación en nuevas comunidades nacionales, este punto es importante ya que se considera a partir de este planteamiento que las soluciones duraderas o permanentes planteadas por el ACNUR son esas dos, es decir “repatriación voluntaria” y “asimilación al país de asilo” a lo largo de los años de existencia del ACNUR se ha promovido una solución más que si bien no se considera definitiva, ha sido impulsada fuertemente para que los Estados la asuman esto es el llamado “reasantamiento”.

El reasantamiento consiste en la aceptación de recibir a refugiados reconocidos y protegidos en un primer país de asilo, por parte de otro país de asilo, lo cual se ha fundamentado en lo que se ha denominado la repartición de las cargas humanitarias, principalmente porque los grandes flujos de refugiados se dirigían siempre a ciertos países ya sea potencias como Canadá o los Estados Unidos, o a países con pocos recursos pero que se encuentran geográficamente cercanos a lugares de conflicto. La repartición de las cargas está fundamentada en la corresponsabilidad internacional de los Estados en un asunto humanitario como lo es brindar protección internacional a las personas perseguidas.

Este capítulo prevé también que en caso de alguna controversia sobre el Estatuto de estas personas, los refugiados, se podrá conformar un Comité Consultivo en Asuntos de Refugiados que podrá elaborar un dictamen para resolver dicha controversia.

Es importante destacar que se hace la precisión del actuar apolítico del ACNUR y que su labor es humanitaria y social, se señala igualmente que deberá seguir las Instrucciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, finalmente como mencione se señala que se evaluará la posibilidad de que el ACNUR continúe en funciones después de diciembre de 1953.

El segundo Capítulo del Estatuto del ACNUR contiene varios temas abordados por la Convención de 1951, en una primera parte se refiere a las personas sobre las cuales el ACNUR tiene competencia y sobre cuales no.

El artículo 6 del Estatuto párrafo A inciso i) deja en claro que las personas reconocidas como refugiados en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926, y el 30 de junio de 1928, o de las Convenciones de 1933,1938, del Protocolo de 1939 o de la Constitución de la OIR, es competencia del ACNUR, esto nos da un sentido de la importancia de este organismo internacional que aglutina bajo un nuevo mandato a prácticamente todas las personas reconocidas con anterioridad.

El segundo inciso ii) recoge lo que actualmente se utiliza, derivado de la Convención de 1951 como la definición aceptada de un refugiado, por supuesto con la salvedad establecida por el Protocolo de 1967.

En una segunda parte hace mención de medidas que puede adoptar el Alto Comisionado de forma tal que aseguren la protección a los refugiados, finalmente establece la posibilidad de administrar y repartir fondos para la asistencia de los refugiados.

El tercer y último Capítulo del Estatuto de la Oficina del ACNUR otorga al Secretario General de la ONU la facultad de proponer al Alto Comisionado y a la Asamblea General de elegirle por un periodo de tres años, también destaca de este Capítulo la forma de financiamiento el cuál será con cargo al presupuesto de la ONU en lo referente a cuestiones administrativas, y cualquier gasto derivado de las actividades del ACNUR deberá ser sufragado mediante contribuciones voluntarias de los Estados.

En el 2001 el ACNUR celebró 50 años de su creación, que si bien debemos celebrar la existencia de una organización humanitaria como ésta, debería entristecernos el hecho de que aún continúen siendo

perseguidas miles de personas alrededor del mundo por ejercer derechos tan básicos como la religión o la expresión.

Sin embargo debemos destacar que en sus poco más de cincuenta años de vida el ACNUR ha logrado generar un esquema de protección internacional a través del compromiso de los Estados con esta causa humana y justa.

1.6 Relación entre Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados.

El Derecho Internacional de los Refugiados se encuentra dentro del marco general establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, radicado en diversos Instrumentos Internacionales.

Fundamentalmente el Derecho Internacional de los Refugiados busca proteger a la persona en situación de riesgo de que sus Derechos Humanos fundamentales se vean lesionados, y que a causa de ello, haya huido de su lugar de origen, de ahí la vinculación de este derecho con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Son precisamente las violaciones a los Derechos Humanos, tanto civiles y políticos, como sociales económicos y culturales, los que en muchas ocasiones generan los movimientos migratorios, especialmente las migraciones forzadas, en los casos en que se violenta la libertad de expresión u opinión, de religión o de conciencia, si se discrimina severamente, si se persigue a un grupo nacional o etnia y no se respeta este marco jurídico fundamental de la convivencia humana, las personas se ven obligadas a huir de su lugar de origen, de todo lo familiar, convirtiéndose en refugiados, las violaciones a los derechos económicos, las precarias condiciones de desarrollo en una sociedad pueden generar un

ambiente de intolerancia de severa segregación de ciertos sectores sociales que con el tiempo puede derivar en persecución.

Es evidente la convergencia entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados cuando analizamos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y lo establecido en el artículo 1.A2 en el cual se mencionan los cinco motivos por los cuales una persona perseguida es considerado refugiado. El primero de ellos la “raza”, es claro que los instrumentos de derechos humanos reconocen la igualdad entre los seres humanos, la no discriminación la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley constituye un principio básico y general relativo a la protección de los Derechos Humanos. La religión es el segundo motivo referido por la Convención de 1951 y su vinculación está directamente relacionada con el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 18 el cual establece “ *toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la practica, el culto y la observancia.*” El Derecho Internacional de los Refugiados protege a quienes por profesar su religión o cambiar de ella o simplemente por no tener ninguna religión han sido perseguidos en su país de origen o de residencia habitual, realizando así una protección del derecho establecido en el artículo 18 antes mencionado. El tercer motivo reconocido en la Convención de 1951 es la nacionalidad, el cual claramente fue incluido derivado de los conflictos de la segunda Gran Guerra, y la relación entre el Derecho Internacional de los Refugiados y de los Derechos Humanos, puede ser establecida a la luz del artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece “*toda persona tiene derecho a una nacionalidad a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni de su derecho a cambiar de nacionalidad.*” Aún cuando pudiese parecer que persecuciones por este motivo quedan fuera del contexto internacional actual, esto no es así el conflicto entre Etiopía y Eritrea en el

cuerno de África da testimonio de esto, este conflicto ha originado el desplazamiento de miles de personas y continua siendo una de las principales motivaciones la persecución por la nacionalidad ya sea eritrea o etíope. Un motivo más es la persecución por la pertenencia a un grupo social determinado y éste está vinculado con diversos Derechos Humanos que tendrían que ser analizados en correspondencia a algún caso en específico, al ser uno de los motivos más complejos precisamente por la imprecisión sólo mencionaré que dentro de este motivo podrían incluso ser relacionados no sólo los llamados derechos civiles y políticos sino también algunos de los sociales culturales o económicos dependiendo del caso. Finalmente las opiniones políticas son un motivo por las cuales si una persona es perseguida puede ser reconocida como refugiado, las opiniones políticas son en sí mismas expresión de varios derechos inherentes a la persona humana y que son reconocidos por los instrumentos internacionales como los artículos 19, 20, 21 etc. de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es decir en general las violaciones a los Derechos Humanos de las personas ya sea por parte de agentes estatales o no estatales de persecución generan condiciones propicias para que se de el desarraigo de las personas y en consecuencia soliciten refugio.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, contiene los derechos fundamentales para la protección de los refugiados, son derechos que deben ser respetados por todos los Estados y que constituyen los fundamentos básicos de respeto a la dignidad humana. Esta Declaración fue proclamada a través de la Resolución 217 A (XXX) el 10 de diciembre de 1948, y aprobada por la Asamblea General y se definió como “norma común por la que todos los pueblos deben esforzarse”, a lo largo de este documento de 30 artículos se sientan las libertades fundamentales y los derechos que los Estados deben respetar, aún cuando la Declaración no es un Tratado sino una Resolución de la Asamblea General y no crea obligaciones vinculantes es en sí mismo una norma de *ius cogens* que ha sido

reiteradamente reconocida y referida por Tratados internacionales e incluso por constituciones nacionales, los derechos humanos referidos en la Declaración son *inter alia* los siguientes

- Derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona.
- Derecho a buscar asilo y a disfrutar de él.
- Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Garantía contra la esclavitud y la servidumbre.
- Reconocimiento de la personalidad jurídica.
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- Garantía contra las detenciones y arrestos arbitrarios.
- Garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada la familia y el domicilio.
- Libertad de opinión y de expresión.
- Derecho a la educación
- Derecho de tomar parte en la vida cultural de la comunidad

Destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, La Convención Americana de Derechos Humanos, y La Convención Europea de Derechos Humanos, ya que son instrumentos que no sólo reconocen estos derechos esenciales, sino que además determinan que no se pueden suspender bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones claras de emergencia. Por lo que los derechos que a continuación se enlistan constituyen el núcleo duro de los Derechos Humanos²⁴.

- El derecho a la vida (Pacto, artículo 6; Convención Americana, artículo 4; Convención Europea, artículo 2, exceptuando las muertes que resultan de actos lícitos de guerra)

²⁴ Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR), ONU 1992, p XXI-XXII

- El derecho a la libertad de pensamiento , conciencia y religión (Pacto, artículo 18, Convención Americana, artículo 12)
- El derecho a no ser objeto de tortura ni de trato o castigo cruel e inhumano (Pacto, artículo 7; Convención Americana, artículo 5; Convención Europea, artículo 3)
- El derecho a que se reconozca la personalidad jurídica de cada individuo (Pacto, artículo 16; Convención Americana, artículo 3)
- El derecho a no ser sometido a esclavitud y servidumbre (Pacto, artículo 8, párrafos 1 y 2 respectivamente; Convención Americana, artículo 6; Convención Europea, artículo 4, párrafo 1)
- La protección de la familia (Convención Americana, artículo 17)
- El derecho a la nacionalidad (Convención Americana, artículo 20)
- El derecho al nombre (Convención Americana, artículo 18)
- Los derechos del niño(Convención Americana, artículo 19)
- El derecho a no ser encarcelado por el mero hecho de no poder cumplir una obligación contractual (Pacto, artículo 11)
- El derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional e internacional (Pacto , artículo 15; Convención Americana, artículo 9, Convención Europea, artículo 7)

La llamada Carta Internacional de Derechos Humanos está integrada por tres instrumentos internacionales:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Existen además tres principios fundamentales de interpretación y aplicación de los Derechos Humanos que son la universalidad, indivisibilidad, y la interdependencia. La universalidad de los Derechos Humanos se refiere al elemento global de su aplicación independientemente de los sistemas políticos religiosos o culturales existentes, algunas veces hacen referencia a la imposición de una visión accidentalizada de los Derechos Humanos sobre todo frente a expresiones culturales o sociológicas como las islámicas, sin embargo debemos recordar que esta argumentación no es válida en cuanto a la protección reconocida a esos derechos en el marco de las Naciones Unidas y la misma firma de la Carta de dicha organización obliga a los Estados a proteger dichos derechos. La indivisibilidad de los Derechos Humanos es de cierta forma un principio desarrollado a partir de la postura de algunos Estados de sólo comprometerse con los derechos civiles y políticos y dejar a un lado los derechos económicos sociales y culturales, argumentando que estos últimos son de aplicación progresiva ya que el Pacto en la materia establece que los Estados los implementarán progresivamente, incluso se llegó a hablar de generaciones de derechos lo cual teóricamente es un error, cronológicamente puede ser aceptada la referencia respecto a la adopción de los instrumentos internacionales que les reconocen pero teóricamente dichos derechos no pueden ser divididos pues todos conforman la misma unidad de derechos protegidos, finalmente la interdependencia se refiere a la estrecha vinculación entre estos derechos y su ejercicio, por ejemplo no es posible disfrutar del derecho al libre pensamiento si no se tiene el derecho a la vida.

El Profesor de la Universidad de Michigan, James C. Hathaway, realizó una categorización en 4 partes de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos de la Carta de Derechos humanos de acuerdo a su relevancia para la determinación de la condición de refugiado²⁵:

Categoría 1

- Vida Libertad y Seguridad
- Tortura

²⁵ James C. Hathaway, “Primary Standards in the International Bill of Rights”, p 17

- Esclavitud
- Enjuiciamiento Ex post facto
- Reconocimiento como persona
- Pensamiento conciencia y religión

Categoría 2

- Detención/arresto arbitrario
- Igualdad protección de la ley
- Juicios criminales justos
- Privacidad personal y familiar
- Libertad de tránsito y residencia
- Derecho a entrar y salir del propio país
- Libertad de opinión, expresión, asociación

Categoría 3

- Trabajo
- Condiciones de trabajo justas
- Alimentación vivienda y vestido
- Atención médica
- Seguridad social
- Educación básica primaria
- Expresión cultural

Categoría 4

- Protección /asistencia de desempleo
- Propiedad privada para poseer

Respecto de esta categorización podemos decir que las dos primeras, corresponden a derechos humanos que en caso de ser violentados podrían constituir persecución y de alguna forma crear un nexo causal tal con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que una persona sería reconocida como refugiado, esto no quiere decir que la violación al derecho al trabajo, por ejemplo, no pueda ser considerada para determinar la condición de refugiado, sin embargo dicha violación tendría que constituirse en persecución y ser tan grave a la dignidad de la persona que no le permita continuar con su vida y de hacerlo otros derechos humanos fundamentales de categorías 1 y 2, cobren relevancia para el caso. En otras palabras las violaciones de derechos categorizados por Hathaway 3 y 4 difícilmente pueden fundar las bases para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Por otra parte, es posible analizar la vinculación entre el Derecho Internacional de los Refugiados y El Derecho Internacional de los Derechos Humanos desde la conceptualización misma que se hace, en la Declaración Universal, del asilo o refugio como un derecho humano fundamental.

Conviene en este punto, aclarar que el “asilo” se ha reconocido como un derecho que ejerce el Estado de acuerdo a sus facultades soberanas, Sorensen, explica que *“la concesión de asilo es parte de la competencia que se deriva de la Soberanía Territorial del Estado”*²⁶ asimismo Sepúlveda, afirma que *“El asilo territorial, a diferencia del asilo diplomático, se funda en la soberanía del Estado que recibe al asilado dentro de su territorio, en tanto que en el caso del asilo diplomático éste constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado”*²⁷ El debate sobre la individualidad o estatalidad del asilo no es nuevo, la doctrina es consistente en que es un derecho del Estado, sin embargo existe una tendencia a conceptualarlo como un derecho humano fundamental derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que en su artículo 14, establece:

Artículo 14

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

Sin embargo, debemos observar que el derecho fundamental reconocido al individuo es el de buscar asilo y disfrutar de él, lo cual no implica obligación alguna por parte de los Estados a otorgarlo, bajo este mismo orden de ideas para que un Estado no viole el derecho humano fundamental del individuo a buscar asilo debe recibir la solicitud y analizarla, garantizando el principio de no devolución, incluyendo el no rechazo en frontera. Finalmente la decisión de otorgar o no el asilo sigue radicando en la soberanía estatal.

²⁶ Max Sorensen “Manual de Derecho Internacional Público”, Edit. Fondo de Cultura Económica p.470

²⁷ Sepúlveda Op Cit. p. 569

Los Estados tienen la obligación de reconocer este derecho del individuo a buscar asilo a través de la implementación de procedimientos, claros, transparentes, expeditos y sobre todo alejados de la discrecionalidad para el acceso al reconocimiento de la condición de refugiado, los cuales pueden o no derivar en el otorgamiento del asilo.

Por último en cuanto al derecho a disfrutar del asilo por parte del individuo, la obligación del Estado que ha decidido soberanamente otorgarlo, radica en brindar al asilado la documentación legal y las facilidades necesarias para que pueda, dentro del territorio de asilo, encontrar una solución duradera a su problemática; sólo así se respeta su derecho humano fundamental.

Respecto de la protección a los derechos humanos de los refugiados la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, consagra la protección contra la devolución de la persona susceptible de ser torturada, en este caso el solo hecho de que exista la presunción de esa posibilidad, es suficiente para tener la obligación como Estado Parte, a no devolverle a su lugar de origen, por lo cual varios países receptores de solicitantes de asilo la han adoptado para tener un marco jurídico más amplio de protección a personas que no pueden ser reconocidas como refugiados en términos de la Convención de 1951, pero que se encuentran en grave riesgo de ser torturadas.

Canadá por ejemplo, considera que si una persona no llega a cumplir con todos los elementos contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados pero que podría sufrir algún riesgo conforme a la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes podría ser reconocida como refugiado, y es un estándar aceptado en el análisis de los casos recibidos por ese país, a esta postura abierta de protección, se le llama usualmente formas complementarias o alternativas de protección, en el caso mexicano sin embargo no ha sido una postura adoptada hasta el momento,

bajo la figura de refugiado pero en algunos casos se ha facilitado la regularización migratoria de la persona.

Igualmente se debe considerar la “Convención sobre los Derechos del Niño,” a la que pertenecen casi todos los Estados del mundo, en ella se establece que cada niño que solicite la condición de refugiado deberá gozar de protección y asistencia humanitaria.

Este contexto de interrelación entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados, quedó manifiesto expresamente en el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cuando confirma que todos los seres humanos deben gozar de los derechos y libertades fundamentales sin distinción alguna, hace mención igualmente que la ONU en varios momentos de su historia ha atendido el tema de los refugiados y se ha ocupado de brindarles protección o asistencia.

Si realizamos un análisis genérico de las formas de vinculación entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados podemos observar cuatro formas en las que es posible relacionarlas:

- La utilización e interpretación de los conceptos de derechos humanos en la implementación de la definición de refugiado de la Convención.
- Las condiciones y vigencia de los derechos humanos en los países de origen de los refugiados o solicitantes de asilo.
- De igual forma el respeto a los derechos humanos en el país de asilo, especialmente el derecho a buscar asilo y disfrutar de él, así como a no ser devuelto, ni discriminado
- Fomento del respeto y protección efectiva de los derechos humanos a nivel internacional de forma tal que se prevengan flujos de refugiados.

De estas cuatro aproximaciones entre los derechos de derechos humanos y de refugiados la primera es sustantiva en la determinación de la condición de refugiado, ya que sólo bajo la comprensión y conocimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos es posible establecer una valoración de los casos bien sustentada.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los Estados asilantes es fundamental para que la protección efectiva se de y para salvaguardar el derecho humano fundamental a buscar asilo.

Existen además *inter alia* otros instrumentos internacionales que protegen aspectos específicos relacionados con los derechos humanos y que son relevantes en el análisis de las solicitudes de asilo:

- La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores migratorios y sus Familias.
- Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- La Declaración de Naciones Unidas sobre Asilo Territorial 1967
- Declaración sobre la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación basada en religión o creencias.

Un punto importante es la posibilidad que tienen los Estados de restringir algunos derechos humanos en situaciones específicas, y que pueden deberse ya sea por seguridad nacional o cuestiones específicas que siempre deberán estar establecidas en las leyes y tener claridad sobre su aplicación. Al respecto, la restricción al principio de no devolución, piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados por ejemplo puede ser restringido sobre la base de una amenaza a la Seguridad Nacional, restricción

que incluso está contenida en la propia Convención de 1951 en su artículo 33 segundo párrafo, el cual establece:

”Ningún estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por cause de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o sus opiniones políticas.

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 del país”

Pero también es relevante comprender que aún con todo el valor que el Derecho Internacional de los Refugiados tiene como mecanismo jurídico de protección de los derechos humanos, no es un remedio para todas las violaciones a los derechos humanos, esta limitación deriva de dos aspectos inobjetables, primero los casos de personas que pueden ser reconocidas como refugiados, son significativamente menores a los casos de violaciones a los derechos humanos, sólo aquellas personas que logren salir de su país de origen pueden ser reconocidas, esto se deriva de la limitante misma de los recursos y responsabilidad internacionales, así como en el papel que juega la soberanía como factor decisivo en la intervención de la comunidad internacional. Segundo sólo aquellas personas que logran demostrar que su temor a ser perseguidos está motivado por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o sus opiniones políticas pueden obtener la protección internacional derivada de la Convención de 1951.

1.7 Relación entre Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados

Históricamente los conflictos armados internacionales o internos han generado éxodos de personas que buscan proteger su vida, estas personas son víctimas de conflictos requieren protección; sobre estos aspectos, se encarga el Derecho Internacional Humanitario. A partir de la Transformación del Orden Internacional de la Segunda Guerra Mundial mediante la firma de los Convenios de Ginebra se establecieron las reglas que los Estados se daban para, incluso en épocas de crisis política y diplomática en las cuales sólo el estado de guerra prevalece, tratar a los nacionales del Estado enemigo y las reglas mínimas que se acordaban respetar en materia humanitaria, lo que quería decir que aún cuando el uso de la fuerza por parte de un Estado fuera legítimo determinadas acciones se prohibían pues la existencia misma del ser humano significaba la posesión de derechos propios sobre los cuales el uso de la fuerza es ilegítimo.

Dado que las víctimas de los conflictos armados usualmente se convierten en refugiados al desplazarse de su territorio al de un tercer Estado el Derecho Humanitario y el de los refugiados se encuentran íntimamente ligados.

La codificación del Derecho Humanitario se encuentra en los Convenios de Ginebra, el IV Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida las Personas Civiles en Tiempo de Guerra 1949 contiene en sus artículos 44 y 70 referencia específica a los refugiados y los desplazados internos.

Artículo 44 - VII. Refugiados

Tomando las medidas de control previstas en el presente Convenio, la Potencia detenedora no tratará como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica a un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún Gobierno.

Artículo 70 - VII. Infracciones cometidas antes de la ocupación

Las personas protegidas no podrán ser detenidas, procesadas o condenadas por la Potencia ocupante a causa de actos cometidos o de opiniones expresadas antes de la ocupación o durante una interrupción temporal de ésta, exceptuadas las infracciones contra las leyes y costumbres de la guerra.

Los súbditos de la Potencia ocupante que, antes del comienzo del conflicto, hayan buscado refugio en el territorio ocupado no podrán ser detenidos, procesados, condenados o deportados fuera del territorio ocupado, si no es por infracciones cometidas después del comienzo de las hostilidades o por delitos de derecho común cometidos antes del comienzo de las hostilidades que, según la legislación del Estado cuyo territorio está ocupado, habrían justificado la extradición en tiempo de paz.

Asimismo el Protocolo I Adicional a la Convención de Ginebra Relativa a la Protección de las Personas Civiles en Tiempos de Guerra, adoptado el 8 de junio de 1977, estipula que los refugiados y los apátridas serán protegidos en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio y contiene en su Artículo 73 disposiciones específicas con respecto a los refugiados.

Podemos observar la complementariedad del Derecho Humanitario con el Derecho Internacional de los Refugiados con los artículos sobre reunión de familias dispersas (art.74), garantías fundamentales (art.75), protección de las mujeres (art.76), protección de los niños (art.77), evacuación de los niños (art.78), Difusión (art.83), cooperación (art.89) y responsabilidad (art. 91).

Artículo 73 - Refugiados y apátridas

Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueren consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, lo serán, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.

Artículo 74 - Reunión de familias dispersas

Las Altas Partes contratantes y las Partes en conflicto facilitarán en toda la medida de lo posible la reunión de las familias que estén dispersas a consecuencia de conflictos armados y alentarán en particular la labor de las organizaciones humanitarias que se dediquen a esta tarea conforme a las disposiciones de los Convenios y del presente Protocolo y de conformidad con sus respectivas normas de seguridad.

Artículo 75 - Garantías fundamentales

1. Cuando se encuentren en una de las situaciones a que hace referencia el artículo 1 del presente Protocolo, las personas que estén en poder de una Parte en conflicto y que no disfruten de un trato más favorable en virtud de los Convenios o del presente Protocolo serán tratadas en toda circunstancia con humanidad y se beneficiarán, como mínimo, de la protección prevista en el presente artículo, sin distinción alguna de carácter

desfavorable basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o las creencias, las opiniones políticas o de otro género, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra condición o cualesquiera otros criterios análogos. Cada Parte respetará la persona, el honor, las convicciones y las prácticas religiosas de todas esas personas.

2. Están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar los actos siguientes, ya sean realizados por agentes civiles o militares:

a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular:

i) el homicidio;

ii) la tortura de cualquier clase, tanto física como mental;

iii) las penas corporales; y

iv) las mutilaciones;

b) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;

c) la toma de rehenes;

d) las penas colectivas; y

e) las amenazas de realizar los actos mencionados.

3. Toda persona detenida, presa o internada por actos relacionados con el conflicto armado será informada sin demora, en un idioma que comprenda, de las razones que han motivado esas medidas. Salvo en los casos de detención o prisión por una infracción penal, esa persona será liberada lo antes posible y en todo caso en cuanto desaparezcan las circunstancias que hayan justificado la detención, la prisión o el internamiento.

4. No se impondrá condena ni se ejecutará pena alguna respecto de una persona declarada culpable de una infracción penal relacionada con el conflicto armado, sino en virtud de sentencia de un tribunal imparcial, constituido con arreglo a la ley y que respete los principios generalmente reconocidos para el procedimiento judicial ordinario, y en particular los siguientes:

a) el procedimiento dispondrá que el acusado sea informado sin demora de los detalles de la infracción que se le atribuya y garantizará al acusado, en las actuaciones que precedan al juicio y en el curso de éste, todos los derechos y medios de defensa necesarios;

b) nadie podrá ser condenado por una infracción si no es sobre la base de su responsabilidad penal individual;

c) nadie será acusado o condenado por actos u omisiones que no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional que le fuera aplicable en el momento de cometerse. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de cometerse la infracción. Si, con posterioridad a esa infracción, la ley dispusiera la aplicación de una pena más leve, el infractor se beneficiará de esa disposición;

d) toda persona acusada de una infracción se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

e) toda persona acusada de una infracción tendrá derecho a hallarse presente al ser juzgada;

f) nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable;

g) toda persona acusada de una infracción tendrá derecho a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo, a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y a que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

h) nadie podrá ser juzgado ni condenado por la misma Parte, de conformidad con la misma legislación y con el mismo procedimiento judicial, por un delito respecto al cual se haya dictado ya una sentencia firme, condenatoria o absolutoria;

i) toda persona juzgada por una infracción tendrá derecho a que la sentencia sea pronunciada públicamente; y

j) toda persona condenada será informada, en el momento de su condena, de sus derechos a interponer recurso judicial y de todo tipo, así como de los plazos para ejercer esos derechos.

5. Las mujeres privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado serán custodiadas en locales separados de los ocupados por los hombres. Su vigilancia inmediata estará a cargo de mujeres. No obstante, las familias detenidas o internadas serán alojadas, siempre que sea posible, en un mismo lugar, como unidad familiar.

6. Las personas detenidas, presas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado disfrutarán de la protección otorgada por el presente artículo, incluso después de la terminación del conflicto armado, hasta el momento de su liberación definitiva, repatriación o reasentamiento.

7. A fin de evitar toda duda en cuanto al procesamiento y juicio de personas acusadas por crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, se aplicarán los siguientes principios:

a) las personas acusadas de tales crímenes deberán ser sometidas a procedimiento y juzgadas de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional; y

b) cualquiera de esas personas que no disfrute de un trato más favorable en virtud de los Convenios o del presente Protocolo, recibirá el trato previsto en el presente artículo, independientemente de que los crímenes de que se la acuse constituyan o no infracciones graves de los Convenios o del presente Protocolo.

8. Ninguna de las disposiciones del presente artículo podrá interpretarse de manera que pueda limitar o infringir cualquier otra disposición más favorable y que ofrezca a las personas comprendidas en el párrafo 1 una mayor protección en virtud de otras normas aplicables del derecho internacional.

Capítulo II - Medidas en favor de las mujeres y de los niños

Artículo 76 - Protección de las mujeres

- 1. Las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.*
- 2. Serán atendidos con prioridad absoluta los casos de mujeres en cinta y de madres con niños de corta edad a su cargo, que sean arrestadas, detenidas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado.*
- 3. En toda la medida de lo posible, las Partes en conflicto procurarán evitar la imposición de la pena de muerte a las mujeres en cinta o a las madres con niños de corta edad a su cargo por delitos relacionados con el conflicto armado. No se ejecutará la pena de muerte impuesta a esas mujeres por tales delitos.*

Artículo 77 - Protección de los niños

- 1. Los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor. Las Partes en conflicto les proporcionarán los cuidados y la ayuda que necesiten, por su edad o por cualquier otra razón.*
- 2. Las Partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Al reclutar personas de más de quince años pero menores de dieciocho años, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad.*
- 3. Si, en casos excepcionales, no obstante las disposiciones del párrafo 2, participaran directamente en las hostilidades niños menores de quince años y cayeran en poder de la Parte adversa, seguirán gozando de la protección especial concedida por el presente artículo, sean o no prisioneros de guerra.*
- 4. Si fueran arrestados, detenidos o internados por razones relacionadas con el conflicto armado, los niños serán mantenidos en lugares distintos de los destinados a los adultos, excepto en los casos de familias alojadas en unidades familiares en la forma prevista en el párrafo 5 del artículo 75.*
- 5. No se ejecutará la pena de muerte impuesta por una infracción cometida en relación con el conflicto armado a personas que, en el momento de la infracción, fuesen menores de dieciocho años.*

Artículo 78 - Evacuación de los niños

- 1. Ninguna Parte en conflicto dispondrá la evacuación a un país extranjero de niños que no sean nacionales suyos, salvo en caso de evacuación temporal cuando así lo requieran razones imperiosas relacionadas con la salud del niño, su tratamiento médico o, excepto en territorio ocupado, su seguridad. Cuando pueda encontrarse a los padres o tutores, se requerirá el consentimiento escritos de éstos para la evacuación. Si no se los puede encontrar, se requerirá para esa evacuación el consentimiento escrito de las personas que conforme a la ley o a la costumbre sean los principales responsables de la guarda de los niños. Toda evacuación de esa naturaleza será controlada por la Potencia protectora de acuerdo con las Partes interesadas, es decir, la Parte que organice la evacuación, la Parte que acoja a los niños y las Partes cuyos nacionales sean evacuados. En todos los casos, todas las Partes en el conflicto tomarán las máximas precauciones posibles para no poner en peligro la evacuación.*

2. Cuando se realice una evacuación de conformidad con el párrafo 1, la educación del niño, incluida la educación religiosa y moral que sus padres deseen, se proseguirá con la mayor continuidad posible mientras se halle en el país a donde haya sido evacuado.

3. Con el fin de facilitar el regreso al seno de su familia y a su país de los niños evacuados de conformidad con este artículo, las autoridades de la Parte que disponga la evacuación y, si procediere, las autoridades del país que los haya acogido harán para cada niño una ficha que enviarán, acompañada de fotografías, a la Agencia Central de Búsqueda del Comité Internacional de la Cruz Roja. Esa ficha contendrá, siempre que sea posible y que no entrañe ningún riesgo de perjuicio para el niño, los datos siguientes:

a) apellido(s) del niño;

b) nombre(s) del niño;

c) sexo del niño;

d) lugar y fecha de nacimiento (o, si no se sabe la fecha, edad aproximada);

e) nombre(s) y apellido(s) del padre;

f) nombre(s) y apellido(s) de la madre y eventualmente su apellido de soltera;

g) parientes más próximos del niño;

h) nacionalidad del niño;

i) lengua vernácula y cualesquiera otras lenguas del niño;

j) dirección de la familia del niño;

k) cualquier número que permita la identificación del niño;

l) estado de salud del niño;

m) grupo sanguíneo del niño;

n) señales particulares;

o) fecha y lugar en que fue encontrado el niño;

p) fecha y lugar de salida del niño de su país;

q) religión del niño, si la tiene;

r) dirección actual del niño en el país que lo haya acogido;

s) si el niño falleciera antes de su regreso, fecha, lugar y circunstancias del fallecimiento y lugar donde esté enterrado.

Es evidente que las principales crisis en la historia de refugiados, han sido producto de las guerras, el Derecho Internacional Humanitario brinda una base jurídica de protección a los refugiados en situación de conflicto armado, sin embargo cuando un refugiado ha encontrado asilo en un Estado que no se ve afectado por un conflicto internacional o no internacional, ya no es competente el Derecho Humanitario, y subsidiariamente el Derecho Internacional de los Refugiados es el marco jurídico en el cual se fundamenta su protección.

La Declaración de Cartagena sobre refugiados es un instrumento regional que hace más evidente aún la relación entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, la definición de refugiado que se reconoce adicionalmente a la prevista en la convención y que está contenida en esta declaración, establece que será reconocido como refugiado, quien haya huido de su país de origen para salvaguardar su vida seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Cuatro de estos motivos podemos analizarlos bajo el lente del Derecho Internacional Humanitario, específicamente las Convenciones de Ginebra y el Protocolo adicional I, que se refieren a los conflictos internacionales y todos los casos de guerra entre dos Estados, dichos instrumentos se vinculan directamente a la definición regional.

En cuanto al motivo “agresión extranjera,” la definición del Artículo 3 común de la Convenciones de Ginebra y del Protocolo Adicional II sobre “conflicto armado interno o no internacional”, y relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados hacen referencia a los conflictos armados....“que tienen lugar en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados bajo la dirección de un mando responsable que ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

Si bien la Declaración de Cartagena es aceptada únicamente a nivel regional en América Latina, varios países han reconocido el documento como un avance sustantivo en la protección internacional y el ACNUR recomienda su consideración como una forma complementaria de protección que pueden utilizar los Estados.

CAPITULO II

LA CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y EL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967 FUNDAMENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.

Hace poco más de 50 años la comunidad internacional decidió hacer frente a un fenómeno que parecía ser particular al momento histórico posterior a la Segunda Guerra Mundial, 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 14 de diciembre de 1950 en Ginebra, Suiza, este instrumento define los conceptos fundamentales para identificar a los refugiados así como el régimen de protección de los mismos.

Se pretendía además afirmar la voluntad de los Estados de atender a quienes fuesen perseguidos y solicitaran asilo y proporcionar a la comunidad internacional de la herramienta jurídica que permitiera brindar protección a los refugiados bajo un concepto y criterios universalmente aceptados, la Convención está diseñada para proteger principalmente a las víctimas de las dos Grandes Guerras, y es claro este punto, pues establece una limitante temporal, en su mismo artículo 1, se pensaba que este instrumento resolvería un problema existente pero superado por sus causas, 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 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.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, ha desempeñado una invaluable labor en el Desarrollo del Derecho de los Refugiados, tanto a nivel internacional como nacional a través de la cooperación con los Estados.

La Convención de 1951 contiene la definición de refugiado en su primer artículo, asimismo establece los requisitos y en general los criterios para poder determinar la condición de refugiado:

“Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"”²⁸

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:

²⁸ Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados

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.

El Protocolo de 1967 fundamentalmente elimina la restricción temporal de la Convención que se refiere a “*Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951*” (refiriéndose a los acontecimientos ocurridos en Europa), permitiendo que cualquier persona perseguida o con fundados temores de ser perseguida por motivo de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o sus opiniones políticas pudiese acceder a la condición de refugiado.

Son tres los temas que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 comprenden y que establecen los fundamentos del Derecho Internacional de los Refugiados²⁹.

- La definición del término refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado, artículo 1.
- El Estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones incluido el derecho de ser protegido contra la expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre, capítulo II.
- Las obligaciones de los Estados, incluida la cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), capítulos III, IV, V, y VI

²⁹ Guía Práctica para Parlamentarios, Número 2-2001 “Protección de los Refugiados” ACNUR, Unión Interparlamentaria, p.10

La Convención según el párrafo 2) de la sección A del artículo 1, reitero, ofrece a la comunidad internacional por primera vez una definición general de refugiado:

Que.. debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, 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.

De la cuál podemos identificar los siguientes elementos para su análisis:

Para ser refugiado se debe tener fundados temores de ser perseguido por motivos de:

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

Y se debe cumplir con dos condiciones adicionales:

1. Deberá estar fuera del país de origen
2. No querer o no poder acogerse a la protección del país de origen

Hathaway, analizó la definición de refugiado de la Convención de 1951 y explica cuales son los requisitos para la condición de refugiado:³⁰ debe necesariamente de tratarse de un extranjero o apátrida; debe sufrir un auténtico riesgo es decir que su temor sea fundado, que no exista protección del Estado; y que dicho temor fundado resultante de la falta de protección estatal se vincule a alguno de los cinco motivos multicitados.

³⁰ Gortazar, Op. Cit. p.109

2.1 Fundado Temor:

La definición de la Convención establece, que una persona que tenga un fundado temor de persecución por alguno de los cinco motivos ahí mencionados es un refugiado, en primer lugar debemos observar que no es necesario sufrir la persecución para ser refugiado, basta con tener un temor fundado, es posible entonces que una persona huya de su lugar de origen por temer sufrir la persecución de la cual ha sido testigo o conoce, previendo además que existen razones para hacerle creer que él es susceptible de ser perseguido.

Respecto a la expresión, “fundados temores de ser perseguida” podemos observar un elemento subjetivo, el temor, y un elemento objetivo, la fundamentación del temor³¹, a partir de la relación de estos elementos se examinará el nexo causal conforme a la Convención.

Esta expresión “fundados temores de ser perseguida”, es uno de los cambios más importantes en la generalidad conceptual del refugiado, como hemos visto previamente la categorización de los refugiados, era hasta antes de la Convención de 1951, la forma en que se definía a los mismos, conceptuando a éstos, como las personas de determinado origen que no disfrutaban de la protección de su país y por tanto constituían una categoría, con la Convención de 1951 y su definición la determinación de la condición de refugiado es individualizada pero su conceptualización es general.

Retomando el punto referente al elemento subjetivo del temor, podemos decir que cada persona sentirá de manera distinta diversas situaciones que le afecten directamente o no, es decir habrá quienes teman con mayor grado una situación determinada y quienes no teman dicha situación. Bajo este tenor de ideas, la importancia de la vinculación con el elemento objetivo, consistente en toda la información

³¹ Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado ACNUR Ginebra, septiembre 1979, p.10

sobre el país de origen relevante al caso, mediante la cual se determina si existen o no elementos que fundamenten el temor de la persona, cobra especial relevancia.

Este análisis que se hace sobre la confrontación de las declaraciones (elemento subjetivo) y la información con que se cuente sobre el país de origen (elemento objetivo) permitirá no sólo establecer la fundamentación del temor sino que permitirá de igual forma tener elementos de juicio para valorar la credibilidad de la persona la cual se establece a través del análisis de sus argumentos respecto a su temor concatenado con el análisis de la información objetiva con la que se cuente. Es importante aclarar que la situación especial de vulnerabilidad de los refugiados o de los solicitantes de asilo les impide tener un alto grado de evidencias o documentación para probar su dicho, por lo que debe tenerse en consideración esto en el procedimiento para la determinación de la condición.

En el 2004 se celebró un coloquio sobre los retos en el Derecho Internacional de los Refugiados, en la Universidad de Michigan, EUA³², en el cual varios destacados académicos, analizaron entre otros este asunto del “fundado temor” y se emitió un documento que pretende dar una orientación a los Estados sobre la valoración del tema³³, estas guías de interpretación analítica, son ahora promovidas por el ACNUR, como un estándar aceptado para realizar la determinación de la existencia o no de un fundado temor.

Las llamadas “Michigan Guidelines” plantean en primer término una problemática a la que se enfrentan los gobiernos al analizar el fundado temor y que tiene que ver con la expresión del temor por parte de los solicitantes, y la percepción que dicha expresión causa en quienes toman la decisión, según la intensidad o exteriorización del temor quien analiza el caso puede verse influido y negar por ejemplo la condición de refugiado a una persona que tiene un fundado temor pero que no lo expresa de manera

³² THIRD COLLOQUIUM ON CHALLENGES IN INTERNATIONAL REFUGEE LAW, Convened by The Program in Refugee and Asylum Law, University of Michigan Law School, March 26–28, 2004

³³ THE MICHIGAN GUIDELINES ON WELL FOUNDED FEAR, Adopted on March 28, 2004

evidente, por otra parte puede ser que alguien demasiado expresivo se vea beneficiado por la percepción que causa en el decisor, aun cuando su temor no este fundado. Por ello se plantea que el análisis del fundado temor deberá de realizarse desde la perspectiva que considera el temor como un factor a tomar en cuenta en las circunstancias específicas y vulnerabilidades personales del solicitante.

Por lo tanto se considera que la valoración del elemento subjetivo (el temor) no debe ser sustantivo o central en el análisis de la fundamentación que se busca, por lo tanto para el análisis del fundado temor deberá entenderse “el temor”, no como la expresión del estado mental del solicitante respecto de una situación, expresión emocional o sentimental, sino como la expectativa que tiene en el futuro de sufrir riesgos.

Esta expectativa de riesgo futuro, nos conduce a la fundamentación del temor cuando las razones expresadas por el solicitante son suficientemente sustentadas en la información del país de origen, de manera tal que confirman que dicho riesgo es real. Esta forma de analizar el fundado temor nos permite evitar la influencia que para bien o para mal puedan tener las expresiones de las emociones y sentimientos de los solicitantes.

El mismo documento³⁴ deja claro que esta forma de analizar el fundado temor es mucho más consistente con la Convención de 1951, al considerar que el principio de non refoulement prevé la no devolución del refugiado a donde corra riesgo de ser perseguido, independientemente de si su temor es existente o no.

³⁴ Op.Cit. Michigan Guidelines..

En lo personal, considero que ésta es la forma más adecuada de analizar este elemento de la definición de refugiado ya que el aislamiento de aspectos sentimentales o emocionales permite una mayor objetividad y una decisión más acertada.

Este análisis en el cual se considera el factor temor como una “expectativa de riesgo”, requiere de la valoración clara de la evidencia, la cual permite realizar la consideración sobre el nivel de riesgo.

Esto no quiere decir que deba probarse al cien por ciento que la expectativa de riesgo que tiene el solicitante deriva de una persecución pasada, eso no es necesario, lo que se debe realizar es una evaluación de la información del contexto del solicitante en su país de origen para verificar si lo que alega es posible o probable.

Debemos recordar que no es necesario que una persona haya sufrido de persecución, sino simplemente que bajo esta perspectiva del análisis tenga riesgos fundados de ser perseguida.

Muchos tribunales especialmente los de tradición jurídica llamada jurisprudencial o de “Case law” entre ellos los de Canadá, y Estados Unidos han determinado que la “prueba” de que algo tiene fundamento es inferior al estándar del “más allá de la duda razonable” ni tampoco alcanza el “balance de probabilidades”. Los tribunales han dicho que los temores son fundados si existe una “posibilidad sería” o una “posibilidad razonable” o “riesgo verdadero” de persecución, o bien buenas razones o buenos motivos para temer la persecución. Estas son las dos posiciones que en estos países se han adoptado a lo largo del tiempo y que han ido evolucionando.

En este sentido la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso I.N.S. vs Cardoza-Fonseca³⁵ hace una interpretación del temor fundado (well founded fear), emitiendo el fallo respecto del peso de las evidencias presentadas por los solicitantes de asilo, y determinó bajar el *estándar* de “claras

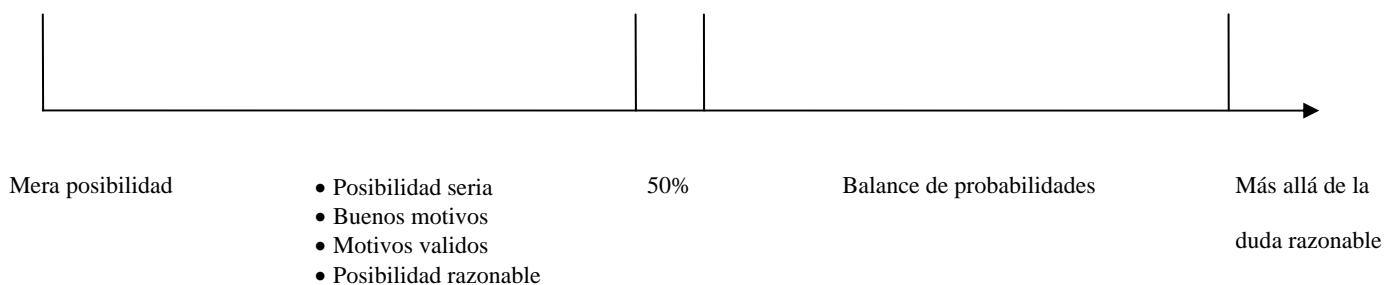
³⁵ Gortazar, Op cit. p.116

probabilidades” de sufrir persecución a una “posibilidad razonable” con lo cual muchos solicitantes pudieron acceder a un procedimiento más flexible de la determinación de su condición.

La declaración del fallo dice “ La definición de las Naciones Unidas no da espacio para concluir que ya porque el solicitante tenga un 10% de probabilidades de recibir un balazo, ser torturado o perseguido de alguna manera, no deba tener fundados temores de que tal cosa le suceda... mientras que las pruebas permitan establecer una situación objetiva, no hace falta demostrar que tal situación posiblemente termine en persecución, pues es suficiente con que la persecución corresponda a una probabilidad razonable” (67 US,407(1987) en 453)

Este fallo tiene que ver precisamente con el análisis que hacía en párrafos anteriores, ya que las claras probabilidades ponían énfasis únicamente en la información objetiva, poniendo una carga que la Convención no establece respecto de la evidencia que debe sustentar a las solicitudes de refugio. Basta con que existan bases suficientes para considerar que el riesgo del solicitante es razonablemente posible, en su contexto del país de origen, esto reafirma el hecho de que el temor fundado debe ser visto como los riesgos que enfrentaría el solicitante y no como una valoración de la expresión emocional o sentimental de su miedo frente a una situación determinada.

El caso referido entonces ubica el estándar de prueba del fundado temor de la siguiente forma³⁶:



³⁶ Información proporcionada en el Seminario sobre Derecho de los Refugiados, en Toronto, Canadá junio de 1999

Debo aclarar que el hecho de que exista un fundado temor no quiere decir que la persona haya sido perseguida, la persecución como veremos más adelante es otro elemento de la definición que debe analizarse por separado en la valoración de las solicitudes de refugio.

Ahora bien, dicho temor fundado debe vincularse necesariamente a alguno de los cinco motivos de la Convención de 1951, con lo cual, cualquier otro motivo que origine la salida del lugar de origen, aun cuando sea una grave situación, como las hambrunas y desastres naturales, queda fuera de la definición de refugiado y quienes las sufran no son elegibles a dicha condición.

2.2 Persecución:

Es importante también establecer qué se entiende por “persecución”, para poder determinar la Condición de refugiado. No existe una definición universalmente aceptada de dicho concepto³⁷, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define persecución como: “Instancia enfadosa y continua con que se acosa a uno a fin de que condescienda a lo que de él se solicita.”³⁸, básicamente entonces, se nos dice que perseguir es acosar a alguien por un motivo, en relación a los refugiados a quedado claro los cinco motivos, pero nuevamente debemos considerar que no todos los actos de acoso pueden ser considerados persecución en materia de refugiados, como ya vimos 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, consecuentemente el artículo 33 de la Convención de 1951 establece que ningún estado podrá devolver o expulsar a un refugiado, a donde su vida o libertad peligren, es decir la Convención pretende proteger a las personas que se encuentren en riesgo o amenaza contra su vida,

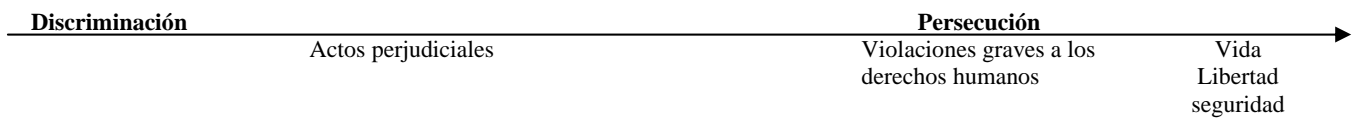
³⁷ Manual de Procedimientos.. ACNUR Op.Cit. p.13

³⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Espasa, p.1582

seguridad o libertad, un acto persecutorio en el contexto del Derecho Internacional de los Refugiados debe constituir dicha amenaza y ser de tal gravedad que viole los derechos humanos.

Si bien persecución es un término que no fue definido en la Convención de 1951 ni en ningún otro instrumento internacional, es claro que supone una grave violación a los derechos humanos, sin embargo una violación aislada y no grave a los derechos humanos no necesariamente es persecución.

Para determinar la existencia de persecución se debe considerar los instrumentos internacionales fundamentales de los derechos humanos y establecer si la violación a dichos derechos es grave. El siguiente esquema pretende ubicar en que grado las violaciones a derechos humanos constituyen persecución.



Las violaciones al derecho a la vida a la seguridad o a la libertad siempre serán consideradas persecución, como podemos observar en un extremo de este esquema se encuentra la discriminación que puede considerarse como la distinción que se hace entre seres humano y que constituye generalmente violaciones a los derechos humanos, sin embargo estos actos discriminatorios por si solos no pueden ser considerados persecución, un poco más adelante se encuentran los actos perjudiciales que conllevan una afectación directa a las personas pero no son de la gravedad tal que constituyan persecución, finalmente vemos como la persecución se sitúa a partir de las violaciones graves a los derechos humanos, dicha gravedad se establece cuando la violación pone en riesgo la vida la seguridad o la libertad de una persona.

El ACNUR ha mantenido una postura en la que distingue claramente entre discriminación y persecución, pero afirma que una acumulación de actos discriminatorios por algún periodo de tiempo y que sean tales que no permitan a una persona disfrutar plenamente de los derechos fundamentales a tal grado que su dignidad, vida cotidiana, o su seguridad puedan verse en riesgo dicha discriminación podría ser considerada persecución, esto dependerá por supuesto de cada caso en particular.

Por otra parte como hemos visto la definición de los diccionarios coinciden en establecer un elemento de continuidad en el definición de persecución, esto sin embargo no es relevante en el contexto de la determinación de un caso de refugio, pues existen casos de persecución que son imposibles de repetir y constituyen sin lugar a dudas persecución, por ejemplo la mutilación genital femenina, o el asesinato de la familia de un solicitante como forma de presión, es decir la continuidad o frecuencia de la persecución podrá ser un elemento a considerar respecto de la gravedad pero no para determinar la existencia o no de persecución.

Otro de los aspectos que debemos considerar al evaluar si una situación constituye o no persecución es la distinción con actos criminales, existe una diferencia entre violencia común y persecución en los términos de la Convención, si bien casi todos los actos de persecución pueden ser considerados actos criminales, pero un robo por ejemplo que es un acto criminal o la extorsión no constituyen persecución en relación con la Convención pues carecen del nexo causal necesario.

La persecución es establecida entonces por la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, independientemente de quien la inflinga, en términos formales para el Derecho Internacional de los Refugiados el “agente de persecución”.

Sobre los Agentes de Persecución podemos establecer que existen dos tipos, los estatales y los no estatales, cuando la persecución es ejercida por miembros del gobierno, policías, funcionarios públicos etc. y cuando es ejercida por grupos o personas que no tienen ninguna vinculación con el gobierno de dicho Estado³⁹, la Convención deja abierta esta posibilidad ya que en la definición de refugiado no establece por quien deba ser perseguida una persona para ser refugiado.

Canadá ha elaborado a manera de guía para sus funcionarios que califican las solicitudes de refugio un listado de lo que podría o no llamarse persecución⁴⁰, a continuación se enlistan algunas de las consideraciones referidas:

- Tortura, golpes y violación son persecución
- Las amenazas de muerte pueden constituir persecución aún cuando el que las hizo se retracte
- Cuando impuesta por ciertos crímenes la pena de muerte no es persecución
- Circuncisión femenina es persecución y una tortura horrible e inaceptable
- La negativa a regresar al país de origen puede constituir persecución
- La confiscación de la propiedad privada no es por si misma persecución
- Los matrimonios forzados pueden ser considerados persecución

Es relevante en este punto del análisis, aclarar nuevamente que no toda persecución conlleva a la condición de refugiado, pueden existir persecuciones derivadas de venganzas personales o de otro tipo, que no tengan ningún vínculo con los motivos de la Convención de 1951 y que aun cuando constituyan una amenaza contra la vida de la persona, es decir persecución, esto no significa que sea un refugiado,

³⁹ *Ward: Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 103 D.L.R. (4th) 1, 20 Imm. L.R. (2d) 85 (caso de la corte canadiense)

⁴⁰ Forms of Persecution, Canada Legal Services, IRB 2002, p 9-13

por la falta de nexo con alguno de los motivos convencionales; sin menoscabo de la posibilidad que existe de que se le brinde protección bajo algún otro instrumento internacional.

2.3 Motivos para el reconocimiento de la Condición de Refugiado establecidos en la Convención.

La definición de la Convención de 1951, contiene un elemento clave para determinar si una persona es o no un refugiado, y esto es el requisito que se debe cumplir del nexo entre el temor fundado y alguno de los cinco motivos, raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opiniones políticas, el requisito surge de la redacción de la Convención la cual dice “...tener fundados temores de ser perseguida **por motivos de...**” son estas palabras las imponen que el temor se relacione con los citados motivos.

Es importante mencionar que no es necesario que la persona identifique claramente el motivo convencional, esto es parte de la obligación del Estado y se da a lo largo del procedimiento, asimismo no es necesario que el nexo se de con todos los motivos de la Convención, bastará con que uno de ellos se cumpla para que se determine la existencia del nexo causal.

Sobre este tema del nexo causal, Hathaway, analiza en las llamadas Michigan guidelines⁴¹, que la naturaleza del nexo causal requerido es entre uno de los motivos de la Convención y el temor fundado de ser perseguido, por lo tanto, la vinculación debe analizarse contextualmente al caso y poniendo énfasis en la situación o predicamento “predicament” del solicitante, es decir desde su perspectiva el análisis debe ser integral y no separado respecto del fundado temor la persecución.

⁴¹ Op. Cit.

Se añade que el nexo causal del predicamento del solicitante y el motivo de la Convención podrá ser revelado a través de las evidencias existentes sobre las razones que llevaron al daño grave o amenaza, o las razones que originaron que el Estado no brindara protección al solicitante en los casos de persecución por parte de agentes no estatales.

En este último supuesto es necesario establecer primero si el agente no estatal esta persiguiendo al solicitante por alguno de los motivos de la Convención, lo cual requiere de una valoración de la evidencia, sin embargo este análisis adolece en considerar que para poder establecer que el agente persecutor tiene una motivación convencional, muchas veces la evidencia no permite establecerlo, y el análisis respecto de la motivación del agente persecutor estaría basado únicamente en suposiciones, por ello en los casos de persecución por parte de agentes no estatales es indispensable valorar la Protección del Estado y si la falta de ésta, esta vinculada a alguno de los motivos de la Convención.

2.3.1 Raza:

En el Contexto del Derecho Internacional de los Refugiados el concepto de “raza” debe ser entendido de manera amplia, es decir no se circunscribe a los grupos raciales generalmente definidos, sino que pueden ser considerados todos los grupos étnicos conocidos y habitualmente denominados “razas”⁴².

La persecución por motivos raciales puede derivar de situaciones de grave discriminación, que vulneren de forma importante la dignidad y los derechos humanos de las personas, no toda discriminación entonces es persecución, esto dependerá de cada caso en particular y sus consideraciones. En las Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional se llegó al consenso de que las situaciones de discriminación grave podrían equipararse a persecución sí: se vulnera

⁴² Véase el Manual del ACNUR, párr. 68

gravemente su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión, o a tener acceso a los servicios educativos normalmente asequibles⁴³.

Es importante señalar la definición que hace la “Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial”, la cual establece que, 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 racismo⁴⁴.

Esta definición del racismo en la determinación de la persecución a los refugiados por motivos de raza es imprescindible en virtud de la especificidad de la misma y de su origen convencional ya que brinda elementos de claridad a la interpretación que debe hacerse de la Convención de 1951.

Debe ser claro que raza sólo hay una, la raza humana, y por tanto la interpretación de la persecución por motivos de raza implica la valoración de aspectos amplios en el contexto de la distinción que históricamente se ha hecho, por tanto un grupo étnico, o cultural podrían ser reconocidos como un grupo racial bajo esta interpretación de la Convención. Sí las distinciones que enfrentan se refieren a un nivel tal que vulneren sus características naturales, este motivo convencional podría ligarse al de pertenencia a un grupo social determinado sin embargo este último es mucho más amplio y difícil de delimitar.

2.3.2 Religión :

⁴³ Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR , P38

⁴⁴ Hernández Vela Edmundo, Diccionario de Política Internacional, Tercera Edición, Ed. Porrúa México,1988, p.221

El espacio más íntimo y autónomo de un ser humano es su propia conciencia. Cada individuo se distingue por una serie de características físicas o por su manera de ser, pero es realmente en su conciencia donde radica su ser y por ello debe gozar de una plena libertad a ese nivel porque de ahí parten todas sus potencialidades. Nadie tiene derecho, entonces, a intervenir en la conciencia de un ser humano porque es el espacio que le pertenece en exclusiva y del que es enteramente responsable.

En lo que suele denominarse como conciencia o mente o de otras varias formas, radica el pensamiento y la capacidad de optar, de decidir, de escoger, es decir la capacidad de ser libre. Por ello, cuando se busca controlar o determinar lo que las personas deben pensar, se está limitando no sólo un derecho sino la libertad misma. De esta libertad nacen los derechos que cualquier individuo tiene.

En este marco se inicia la libertad religiosa, que si bien tiene una dimensión externa que se traduce al mundo social, parte de lo que se conoce como libertad de creencia. Cualquier ser humano debe tener la libertad de creer en lo que quiera y entre estas creencias se encuentran, desde luego, las religiones.

A lo largo de la historia de la humanidad se han conformado cuerpos de creencias aceptados por grupos amplios de la población y que han dado origen a las religiones establecidas. La libertad religiosa consiste primero en poder escoger una de esas religiones o algún grupo de creencias que el individuo considere correctas para sí mismo. Esto no excluye la creación de nuevas creencias o la derivación de algunas para conformar nuevas religiones, como ha ocurrido en la historia. El respeto a la libertad de creencias es necesario porque éstas representan las convicciones más profundas de un ser humano y de ahí parten los principios que orientan su vida. Este derecho no debe ser limitado porque se ubica en la línea de la libertad de pensamiento. A este nivel, debe garantizarse la libertad de escoger y de cambiar de religión, pero también el derecho a no tener ninguna creencia religiosa.

El derecho a cambiar de religión es muy importante ya que la religión original normalmente es adoptada en forma inconsciente desde la niñez y representa más bien una influencia de la familia, en primer término, y de la sociedad en segunda instancia. Cuando una persona puede conocer otras opciones podrá con toda libertad mantener su religión original o adoptar alguna otra y, eventualmente, no tener ninguna.

La libertad religiosa, sin embargo, no se limita al pensamiento ya que tiene una dimensión que rebasa el ámbito personal para ubicarse en la sociedad. Las creencias religiosas implican un culto particular para el cual también se debe gozar de libertad. También existe el derecho a la libertad de expresión y manifestación de las creencias religiosas, ya sea a nivel individual o colectivo. Estas libertades que conforman una plena libertad religiosa, sí deben tener en cuenta ciertos límites ya que se desarrollan en el campo social donde se da la interacción con los demás seres humanos, algunos de los cuales tendrán otras creencias religiosas. Es por ello que, para asegurar una sana convivencia social, los Estados se reservan cierta autoridad sobre los grupos religiosos, no para influir y gobernarlos sino para asegurar el orden social y la convivencia entre distintas religiones esto sin embargo no puede transgredir su derecho de ejercer su religión de forma.

La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es un tema tratado desde muchos y diversos ámbitos como derecho humano básico, es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre uno de los instrumentos que lo consagra en su artículo 18:

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.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos igualmente en su artículo 18, prácticamente retoma íntegro el artículo citado supra, de la Declaración Universal y añade que nadie deberá ser objeto

de medidas coercitivas que menoscaben su derecho a adoptar la religión o creencia que más le parezca, así como un párrafo sobre el derecho paterno a educar sobre religión a sus hijos.

En materia de refugiados 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 o por medidas de algunos gobiernos hacia determinados miembros de dicha sociedad. Por ejemplo cuando una mujer no cumple con un código o rol establecido socio-religiosamente y que por ello recibe una sanción que vulnera gravemente sus derechos humanos.

Para el establecimiento del nexo causal con la Convención de 1951 por motivos religiosos, es conveniente examinar adicionalmente, si la persecución proviene de la percepción que el agente persecutor tiene respecto del refugiado o de sus acciones, y que las considere contrarias a las de él; lo que generalmente podría establecer también una opinión política atribuida sobre todo en Estados con legislación religiosa como los islámicos.

Por otra parte lo que se ha llamado objeción de conciencia, en referencia a la negativa de realizar el servicio militar por motivos religiosos, puede derivar en persecución si las sanciones que por ello se impongan significan violaciones a los derechos humanos, como es el derecho a la libertad. Nuevamente debemos tener en cuenta las situaciones especiales que los refugiados enfrentan y en un caso de objeción de conciencia, es importante establecer si el solicitante tiene una convicción religiosa tal que no le permita aceptar la realización del servicio militar y que así lo demuestra su práctica anterior al hecho persecutorio, por otra parte debe considerarse si existen alternativas al servicio militar, como podrían ser servicios sociales que ofrecieran otras opciones para cumplir con esta obligación ciudadana.

2.3.3 Nacionalidad:

Este es otro término que debe ser analizado desde la perspectiva amplia, para la protección de los refugiados, ya que no debe entenderse sólo como ciudadanía⁴⁵, sino que también designa la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico, incluso puede ser referido a tribu, clan etc. este sentido se le da en virtud de la intención de la Convención de 1951 de brindar protección a quienes son perseguidos por su pertenencia a determinado grupo nacional y no en el sentido clásico de Nacionalidad.

Puede en algunos casos coincidir con el término raza lo cual dependerá de cada caso en particular, las persecuciones por nacionalidad usualmente van ligadas a los conflictos armados internos que pueden dividir a un país en dos, jurídica y políticamente; en el momento del conflicto un Estado puede considerar que todos los miembros de cierto grupo social pretenden una nacionalidad distinta y por ello perseguirles. Claro ejemplo de esto es la situación entre Etiopía y Eritrea.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha definido el término nacionalidad como "el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática". La adquisición de este vínculo por parte de un extranjero, supone que éste cumpla las condiciones que el Estado ha establecido con el propósito de asegurarse de que el aspirante esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer; lo dicho supone que las "condiciones y procedimientos para esa adquisición [son] predominantemente del derecho interno"⁴⁶

⁴⁵ Véase Manual de Procedimientos..., ACNUR op.cit p.18

⁴⁶ Sentencia del 1 de mayo de 1999 in re "Castillo Petruzzi" en Organización de Estados Americanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C Resoluciones y Sentencias, 2002

En el caso de los refugiados que alegan tener fundados temores de ser perseguidos por su nacionalidad generalmente son casos en los que Estados en conflicto o en formación toman represalias o reclutan forzosamente a individuos del otro Estado, el caso palestino- israelí es un clásico ejemplo de esto, algunos casos de las ex Republicas Soviéticas, o del conflicto en los Balcanes y la ex Yugoslavia.

Los casos en los que se alegue persecución por nacionalidad conllevan irremediamente a analizar si la protección del Estado es existente o no esto porque la protección internacional que se brinda mediante la Convención de 1951 es subsidiaria a la protección que sobre sus nacionales debe ejercer un Estado.

2.3.4 Pertenencia a un Grupo Social Determinado

Este motivo de la Convención de 1951 es el que sin duda ha generado más polémica en el debate del Derecho Internacional de los Refugiados, en virtud de la dificultad que implica la definición de un determinado grupo social, el ACNUR ha considerado que se debe incluir bajo esta definición a personas con antecedentes, costumbres, o condición social similar⁴⁷

Es imprescindible plantear en primer lugar qué elementos constituyen un grupo social determinado, el cual debe tener características propias e inalterables, que sean fundamentales para la identidad, la conciencia o el ejercicio de sus derechos humanos⁴⁸, muchas veces la característica puede ser innata. Generalmente este motivo de la Convención de 1951 ha sido utilizado para el reconocimiento por cuestiones de género, y usualmente se concatena alguno de los otros motivos de la Convención.

⁴⁷ Véase Manual de Procedimientos, Op. Cit. p.19

⁴⁸ Véase Consultas Mundiales... Op. Cit. p.42

Es importante aclarar que no es necesario que el grupo social se identifique a sí mismo como tal, bastaría con que la percepción del agente persecutor o de la opinión pública generalizada les considere así, tampoco es necesario que el grupo social determinado se encuentre reunido o se conozcan sus miembros, es decir pueden existir personas con características similares las cuales les son innatas o inmutables, que son fundamentales para su identidad y que aun así no tengan relación entre ellas, pero que la sociedad o el agente de persecución los perciba como un grupo social bien definido, como podría ser el caso de personas con determinada orientación sexual, o las mujeres que son víctimas de la violencia intrafamiliar o de matrimonio forzoso o de mujeres que no cumplen con los códigos de conducta impuestos por su religión o gobierno.

En el análisis para determinar la existencia de un grupo social determinado debemos considerar que la característica a la cual nos hemos referido anteriormente no puede ser, la persecución que se alega, ya que la persecución no puede ser considerada como una característica que sea innata o inmutable o propia del grupo, la persecución debe ser consecuencia de la percepción del agente persecutor sobre la identidad propia del grupo social unido por las características ya mencionadas.

La Corte Suprema de Canadá en el caso Ward,⁴⁹ provee un fundamento para la interpretación del significado de “determinado grupo social” El Juez LaForest estableció que, el significado asignado a “determinado grupo social”, debe tomar en cuenta los temas generales implícitos de defensa de los derechos humanos y anti-discriminación, que forman las bases para la iniciativa de protección internacional de los refugiados.

⁴⁹ Interpretation of the Convention Refugee Definition in the Case Law, Immigration and Refugee Board, 4-2 Canada (Attorney General) vs Ward, [1993] 2 S.C.R. 689, 103 D.L.R. (4th) 1, 20 Imm L.R. (2^d) 85 at 732

Asimismo la Corte Suprema de Canadá, indico que las pruebas de Mayers,⁵⁰ Cheung⁵¹, y el caso Acosta⁵², son útiles para identificar tres categorías de grupo social determinado:

1. Grupos definidos por una característica innata o inmutable
2. Grupos que voluntariamente se asocian por razones tan fundamentales a su dignidad humana que no deberían ser obligados a abandonar la asociación, y
3. Grupos asociados por un status voluntario anterior, inalterable debido a su presencia histórica

En la primer categoría quedarían incluidos individuos con temor de ser perseguidos sobre las bases de género, idioma o su orientación sexual, mientras que la segunda categoría aglutinaría por ejemplo a defensores o activistas de derechos humanos, y la tercer categoría comprendería a personas que debido a su asociación o presencia histórica no pueden cambiar su pasado y esto se convierte en una característica inmutable del grupo al que alguna vez se asoció.

Algunos ejemplos de determinados grupos sociales son:

- La familia
- Homosexuales
- Mujeres sujetas a abuso domestico
- Mujeres forzadas a casarse
- Mujeres sujetas a circuncisión
- Personas sujetas a esterilización forzada

⁵⁰ Interpretation Ibid. 4-2, Canada (Minister of Employment and Immigration) vs Mayers, [1993] 1 F.C. 154 (C.A.)

⁵¹ Interpretation Ibid. 4-2Cheung vs Canada (Minister of Employment and Immigration) , [1993] 2 F.C. 314 (C.A.)

⁵² Interpretation Ibid. 4-2Matter of Acosta, Interim Decision 2986, 1985 WL 56042 (BIA-United States)

Se debe analizar que a nivel internacional, para reconocer el estatuto de refugiado bajo el nexo grupo social familia, los Estados han resuelto por una de las 2 posturas existentes, a continuación se desarrollan ambas posturas:

a) La primera postura reconoce el estatuto cuando un miembro del grupo familiar tiene temor fundado de persecución y se logra establecer un nexo con la Convención de 1951 por el simple hecho de poseer dicha relación familiar, independientemente del motivo de persecución que afectó a la “víctima principal”.

Esta postura es acogida únicamente por la Corte Federal Australiana, quien comenzó a analizarla desde 1998 en el caso el caso Ministerio de Migración y Asuntos Multiculturales vs Sarrazola. El caso trata de una solicitante de origen colombiano con su esposo y dos hijos, que recibían amenazas de muerte de una banda de narcotraficantes debido a que su hermano, quien estaba involucrado con la banda, fue asesinado porque les debía dinero. En el caso se consideró que el gobierno de Colombia no podía ejercer control efectivo sobre los criminales.

La Corte Australiana llegó a dicha postura y la incorporó a su legislación interna en septiembre de 2001, después de que el juez Merkel J. convocara el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y argumentara que “es enteramente consistente con la Convención que una persona esté libre de persecución sobre la base de que él o ella es un miembro del grupo social particular, llamado familia, puede ser uno de los derechos y libertades fundamentales asegurado para los refugiados”⁵³.

⁵³ <http://www.austlii.edu.au/au/journals/FedLRev/2002/19.html#Heading6>

Cabe mencionar que para llegar a esta resolución de la Corte, el caso fue revisado por 8 de los jueces de 4 diferentes sistemas del procedimiento de asilo, quienes llegaron a la misma conclusión: negaron que el temor de persecución era motivado por el grupo social familia de la solicitante.

b) La segunda postura reconoce la condición de refugiado a los miembros del grupo social familia cuando alguno de sus integrantes o “víctima principal” ha sido reconocido como refugiado por contar con un temor fundado de persecución motivado por algún nexo de la Convención, el cual generalmente ha sido opinión política u opinión política atribuida.

Esta postura, concuerda con la tomada por Canadá en el caso Klinko, donde la Corte sostuvo que cuando la víctima primaria no es perseguida por algún motivo de la definición del refugiado de la Convención, ninguna demanda derivada de esta primera solicitud puede estar sostenida, ni basarse en el nexo grupo social familia ⁵⁴.

Como podemos observar este es uno de los motivos más controversiales entre los Estados y el ACNUR ya que las definiciones e interpretaciones no encuentran hasta ahora un acuerdo general y aceptado por todas las partes.

Estos enfoques no sólo se aplican de manera diversa para el grupo social familia sino que podemos encontrar en la teoría y práctica del Derecho Internacional de los Refugiados dicha diferenciación de análisis. El primer enfoque se refiere a las “características protegidas” como ya mencionamos innatas inmutables o fundamentales a la dignidad humana, el segundo enfoque pretende definir la existencia o

⁵⁴ Interpretation of the Convention Refugee Definition in the Case Law. Refugee Protection Division. Immigration and Refugee Board. December 31, 2002

no de un grupo social dependiendo de la percepción social esto es que comparta una “característica común”. Para el ACNUR ambos enfoques son conciliables y pueden integrarse.

“un determinado grupo social es un grupo de personas que comparten una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o bien fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos”⁵⁵

2.3.5 Opiniones Políticas

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el Artículo 2 como un derecho fundamental el de la opinión política, dicha opinión se basa en la conciencia y libre pensamiento de las personas y se vincula a su actuar respecto del ámbito público.

“Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

Para los casos de refugio las opiniones políticas, podemos considerar que son todas aquellas referentes a cualquier materia en la que el Estado, el gobierno o la política estén involucrados, las opiniones políticas no necesariamente son manifiestas o expresadas oralmente, las opiniones políticas en el sentido de la Convención tienen más relación con la vida y el contexto de un solicitante, puede ser que las actividades de una persona expresen una opinión política que su activismo respecto de cierto tema permita evaluar a quien esta calificando el caso que dicha persona mantiene una postura política

⁵⁵ Consultas Mundiales Op. Cit., pp54

determinada o no. En general ésta debe ser también una interpretación amplia del concepto opiniones políticas, me parece que el requisito esencial para este tipo de casos es que las actividades u opiniones presentes y pasadas del solicitante consoliden una forma de expresión política que tiene que ver con el desarrollo político jurídico de su Estado y los diversos actores políticos que en él participan. Determinar una vinculación política requiere entonces un estudio claro y profundo del contexto político del país de origen del solicitante.

Decía que muchas veces son las acciones de un solicitante lo que no puede ayudar a determinar si mantiene o no cierta postura política, este elemento de percepción puede ser también el que establezca el nexo causal. Es decir cuando un agente persecutor percibe que las acciones u omisiones de una persona manifiestan su posicionamiento político. A este efecto se le llama opinión política atribuida.

La gran mayoría de los casos por opinión política se refiere a personas que temen persecución por parte de agentes estatales o su gobierno, la defensa de dichas opiniones por parte del refugiado, debe ser consistente y verificar que posee dichas opiniones o convicciones. Por otra parte la persecución por parte de agentes estatales se da de dos formas, la primera cuando es todo el aparato del Estado el que persigue en relación a un motivo convencional y cuando algunos agentes del Estado o sólo parte de él se convierten en agentes persecutores, en este último supuesto debemos valorar si la protección del aparato estatal es posible frente a dichos agentes, esto implicaría formas de denuncia e impartición de justicia frente a dicha persecución.

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 Estado⁵⁶. Dicho grupo

⁵⁶ Un ejemplo claro de esto son las FARC en Colombia, donde cientos de personas son víctimas de la persecución por la opinión política atribuida a ellos por este grupo armado.

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.

Es conveniente aclarar que en el sistema jurídico de protección al refugiado desarrollado universalmente, bajo el Estatuto de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, no se hace la distinción entre asilo y refugio que usualmente se realiza en América Latina, derivada de la amplia tradición en materia de asilo y la positivización del asilo diplomático y territorial en la región, a través de la Convención sobre Asilo de la Habana 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo 1933, la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial 1954 y el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de Montevideo 1939, por lo cual el presente artículo no abordara este dualismo particular a América Latina⁵⁷

Sin embargo para los efectos de la Convención de 1951 el temor fundado de persecución por las opiniones políticas es también causal de refugio, esto no quiere decir que los instrumentos internacionales sean excluyentes uno de otro, por el contrario al ser instrumentos humanitarios son y deben aplicarse de manera complementaria, lo mismo pasa con las legislaciones nacionales, como la de México que en la Ley General de Población hace la distinción entre asilado y refugiado, dejando en claro que el primero es por razones políticas y el segundo por razones humanitarias como veremos más adelante. Estos posicionamientos jurídicos deben aplicarse bajo el principio *pro homine* en beneficio de las personas y con una visión humanista.

⁵⁷ Sobre este tema Véase “El Asilo y la Protección internacional de los refugiados en América Latina , Análisis Crítico del dualismo “asilo –refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” Compilador Leonardo Franco, ED. Siglo XXI Argentina, ACNUR

2.4 Otras Consideraciones Para la Determinación de la Condición de Refugiado

Además del análisis del temor fundado y su nexo causal a la Convención, en la determinación de la condición de refugiado es relevante tomar en consideración dos elementos, la protección del Estado y la alternativa de huida interna, los cuales pueden coadyuvar a la toma de decisiones en la evaluación de los casos.

2.4.1 Protección del Estado

La razón del análisis sobre la disponibilidad de la protección del Estado radica en el requisito establecido en la Convención de 1951. Este instrumento internacional señala que la persona perseguida debe reunir dos condiciones no querer acogerse a la protección de su país, por tanto la capacidad estatal de proteger al individuo es crucial para determinar si el temor es fundado.

En este orden de ideas, es un principio aceptado internacionalmente la subsidiariedad de la protección internacional frente a la protección estatal, porque es obligación fundamental de los Estados proteger a sus nacionales, sólo cuando dicha protección no existe o no es efectiva y suficiente para proteger los derechos de las personas entonces puede accederse a la protección internacional.

Existen casos en los que los solicitantes tienen varias nacionalidades, en dicho supuesto es necesario que se establezca si el solicitante goza de protección de alguno de esos Estados con lo cual, la protección internacional sería innecesaria. Para poder establecer la protección nacional de un Estado distinto del cual huyó pero del cual posee la nacionalidad es posible y aceptado buscar la intervención consular ya que ésta no representa un riesgo para el solicitante.

La definición de la Convención de 1951 sobre refugiado establece que la persona debe no poder o si carece de nacionalidad no querer o no poder acogerse a la protección de su país de origen o de residencia habitual, por ello cobra relevancia este análisis.

“...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 l....”⁵⁸

Sobre el aspecto de la Protección del Estado debemos tomar en cuenta que si el agente persecutor es el Estado mismo, no aplicaría dicho análisis sobre la solicitud de asilo, del mismo modo se debe considerar que la protección deberá ser efectiva y asequible de otra forma aun cuando la legislación fuese suficiente para brindar protección, si la capacidad material de efectuarla no es apropiada ésta pierde relevancia.

Este análisis de la protección estatal debe realizarse cuando se analiza si el temor del solicitante está fundamentado es pues un elemento sustancial en la determinación de la fundamentación de dicho temor, no podría entenderse ni justificarse que si el Estado del cual es original el solicitante brinda protección efectiva a sus nacionales éstos no se acojan a la misma y busquen la protección internacional.

2.4.2 Alternativa de Huida Interna

Cuando se realiza el análisis sobre la solicitud de refugio de una persona, es decir de elegibilidad, varios Estados han introducido un factor relevante para determinar si la persona merece o no la protección, dicho factor de análisis consiste en estudiar las posibilidades que tuvo el solicitante de desplazarse al interior de su país y encontrar protección o evitar la persecución por este medio,

⁵⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Artículo 1 A (2)

especialmente en Canadá este análisis, llamado “alternativa de huida interna” es utilizado como parte integral del procedimiento.

Vale la pena destacar que el análisis de alternativa de huida interna cobra especial relevancia en el caso de persecución por parte de agentes no estatales, ya que su poder de persecución encuentra ciertas limitantes entre ellas geográficas, a diferencia de la persecución por parte de agentes estatales la cual infiere la imposibilidad de escapar a su poder persecutorio.

Asimismo cuando realizamos este análisis, se debe considerar que aun cuando la posibilidad de trasladarse internamente hubiese podido darse no se puede negar la solicitud de refugio si dicho desplazamiento hubiese constituido serios problemas de adaptación o dificultades de integración graves al solicitante.

2.5 Cláusulas de Cesación y Exclusión de la Condición de Refugiado

2.5.1 Cláusulas de Cesación

La Convención de 1951 en la Sección C, párrafos 1 al 6 contiene las circunstancias en las que se pierde la condición de refugiado, a estos párrafos se les conoce como cláusulas de cesación, tienen como objetivo determinar en qué situaciones los refugiados dejan de necesitar de la protección internacional que la condición les brinda.

Las cláusulas de cesación pueden ser divididas en dos grupos, las motivadas por el refugiado y las que derivan como consecuencia de los cambios exógenos, ya sea, de las circunstancias que motivaron el refugio o del país de origen⁵⁹.

“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:

⁵⁹ Véase Manual de Procedimientos..ACNUR op. cit. p.27-34

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. ⁶⁰

Una vez que un Estado reconoce a una persona la condición de refugiado dicha condición se mantiene como un estatuto jurídico personal, y por tanto mantiene dicha condición, la protección internacional que se le ha brindado mediante el reconocimiento no está sujeto a una revisión constante por parte del Estado asilante respecto de las causas que motivaron el reconocimiento en primera instancia.

Sólo mediante la aplicación de alguna de las cláusulas de la Sección C citada supra, una persona deja de ser refugiada y no podría en consecuencia negarse a recibir la protección de su país de origen.

⁶⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 1 sección C, Organización de las Naciones Unidas 1951

La cláusula correspondiente al inciso 1) *Recurrir de nuevo voluntariamente a la protección nacional*, como podemos observar contiene tres elementos sustantivos para su análisis.

En primer lugar del acto de recurrir se debe inferir que la persona tiene o ha tenido la intención junto con sus actos de someterse nuevamente a la protección de su país, esta intencionalidad es un elemento que debe evaluarse a la luz de las acciones realizadas por el refugiado de modo tal que permita determinar en que forma el ha buscado dicho propósito. En segundo lugar las acciones deben de contener un elemento de voluntariedad el cual debe ser manifiesto esto quiere decir que debe ser clara la voluntad de la persona de acogerse a la protección estatal, con el objetivo de descartar una posible imposición de agentes externos para que el busque dicha protección., finalmente debe ser considerado que efectos tiene o tuvo el que haya recurrido voluntariamente a la protección de su país, debe valorarse si dicha protección le fue brindada efectivamente de forma tal que su vida, seguridad o libertad ya no corran ningún riesgo.⁶¹

En el marco de las consultas mundiales realizadas por el ACNUR sobre la Protección Internacional, se celebró en Lisboa la Mesa Redonda de Expertos, el 3 y 4 de mayo de 2001, en dicha mesa de expertos se analizó precisamente la Cesación de la Condición de Refugiado, una primera valoración se refirió a la problemática en la utilización por parte de los Estados de estas cláusulas, y se señalan principalmente tres aristas de esta problemática, costos administrativos con pocos efectos respecto de la repatriación, su utilización únicamente como medio de transferencia interna de responsabilidades, y cuando es utilizada como medida general que permite establecer como país seguro a un Estado específico.

A esta última interpretación se le llama cesación general y debe ser una mediada tomada con cautela y como bien se afirma en las consultas mundiales demanda coherencia, consultas y transparencia,

⁶¹ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado ACNUR, 1979 ED. 2002 pp29

principios básicos de la implementación justa de estas cláusulas, se debe además considerar factores como la seguridad de las personas tanto en dicho estado como en el tránsito hacia dicho territorio esto es la sostenibilidad del retorno así como la condición general de los derechos humanos.

En resumen se puede decir que los Estados no siempre utilizan estas cláusulas en virtud de que la problemática que generalmente se plantean es respecto del reconocimiento de los refugiados y el acceso a la protección que dicho reconocimiento les brindaría, pocos Estados tienen interés en estar revisando constantemente la situación particular de los refugiados o de los estados de los cuáles provienen pues se asume que una vez reconocidos serán integrados al medio nacional y sólo en casos excepcionales se aplicaría una cláusula de cesación.

El reconocimiento por parte de un Estado de la condición de refugiado normalmente es temporal y dicho carácter se relaciona con las llamadas soluciones duraderas que animan a los Estados a tomar medidas para la solución definitiva y permanente de esta situación de vulnerabilidad ya sea mediante la integración nacional o la repatriación voluntaria.

En la aplicación de la Convención y en especial de las cláusulas de cesación los Estados deben distinguir entre el procedimiento de reconocimiento y el de cesación claramente ambos revisten importancia pero el compromiso internacional de protección radica en el primero.

2.5.2 Cláusulas de Exclusión

La Convención de 1951 también define quiénes quedan excluidos de la condición de refugiado, y ubica tres grandes grupos con características específicas, a saber, las personas que ya reciben protección de las Naciones Unidas (artículo 1, sección D), personas que no necesitan de la protección internacional

(artículo 1, sección E) y personas que no son merecedoras de la protección internacional, (artículo 1 sección F)⁶².

“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 de facto derecho 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.”⁶³

⁶² Ibid. p.35-41

⁶³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 1 secciones D, E, F, Organización de las Naciones Unidas 1951

CAPITULO III

DEFINICIONES AMPLIADAS DE LA FIGURA DE REFUGIADO

3.1 La Definición de la Organización de la Unidad Africana

El final de la década de los 60's en el continente africano estuvo inmerso en distintos conflictos armados derivados del fin de la época colonialista, dichos conflictos armados 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 forzosos, sin embargo las crisis de refugiados, impulsaron a los Estados de la región para adoptar el 10 de septiembre de 1969 en Addis Abeba, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) Por la que se Regular los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, la cual entro en vigor en 1974.

La Convención de 1969 de la OUA reconoce como el instrumento universal y fundamental relativo al Estatuto de los refugiados a la Convención de 1951⁶⁴, lo cual permite el establecimiento conceptual básico para el desarrollo del Derecho de los Refugiados en África.

La aportación internacional más importante que la Convención hace es la definición ampliada de refugiado en virtud de las necesidades específicas del área y su vinculación con el Derecho Humanitario, esta Convención de la OUA establece en el artículo 1 párrafo 2 dicha definición ampliada de refugiado.

El término "refugiado" se aplicará también a 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, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

Es de destacar que en esta definición se hace referencia a las agresiones, ocupación o dominación extranjeras definitivamente vinculado al Derecho Humanitario, como veremos en el caso de la Declaración de Cartagena, sin embargo, la parte de la definición de la Convención de OUA que la hace más generosa y amplia es cuando determina que los acontecimientos que perturben gravemente el orden público pueden ser en “una parte” o en la totalidad del país de origen, sin duda esta conceptualización permite una mayor flexibilidad en la determinación de la condición de refugiado.

⁶⁴ Guía práctica..Op. Cit. p.13

Esta Convención reafirma el principio de no devolución (*non – refoulement*) incluyendo el no rechazo en frontera, evidentemente un tema de suma importancia para el Derecho Internacional de los Refugiados, pero de vital importancia para estos últimos.

Una aportación adicional de la Convención Africana es en cuanto al otorgamiento de asilo por parte de los países receptores ya que establece en el Artículo 2 párrafo 1, el compromiso de los Estados Parte de hacer todo lo que esté a su alcance por acoger a los refugiados, con lo cual el compromiso de otorgar el asilo es amplio.

Los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance, dentro del ámbito de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados y para asegurar el establecimiento de aquellos que, por razones fundadas, no pueden o no desean regresar a su país de origen o al país de su nacionalidad.

3.2 La Definición de la Declaración de Cartagena:

El 22 de noviembre de 1984, en respuesta a la crisis de refugiados en Centroamérica, un grupo de representantes gubernamentales; funcionarios del ACNUR y PNUD; profesores universitarios y abogados de América Central, Colombia, Chile, México, Perú, Santa Sede, Uruguay y Venezuela se reunieron en Cartagena, Colombia, y adoptaron lo que se conoce como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

La Declaración de Cartagena fue el resultado de los trabajos del Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena de Indias en 1984, el contexto histórico de los conflictos regionales especialmente el guatemalteco y su consecuente crisis en materia de refugiados llevó a los países latinoamericanos a promulgar esta Declaración, que ha sido reconocida internacionalmente por ampliar la definición de la Convención de 1951 ya que en su tercera conclusión establece:

Tercera.

Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las

características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Este año 2004 la Declaración de Cartagena cumple 20 años de existencia y la definición de refugiado que contiene ha probado mantener su vigencia, no sólo para la región sino como referencia para otras jurisdicciones del mundo. De gran relevancia resulta la claridad con la que se estipula, a las amenazas contra la vida, la seguridad y la libertad, como factor que origina la huida de las personas de sus países y por tanto los convierten en refugiados, esta parte de la definición de Cartagena permite validar la conceptualización de persecución previamente examinada.

Son cinco los elementos causales que la Declaración de Cartagena, añade a la figura de refugiado de la Convención de 1951, los cuales provienen del Derecho Humanitario⁶⁵:

- Violencia Generalizada
- Agresión extranjera,
- Conflictos internos,
- Violación masiva de los derechos humanos,
- Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La violencia para ser concebida como generalizada de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario debe ser continua, general y sostenida y se refiere específicamente a conflictos armados según están definidos por el Derecho Internacional, independientemente de si se trata de un conflicto

⁶⁵ “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina” Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989

internacional o no internacional, es importante destacar que los disturbios y tensiones internas, según están delineados en el Protocolo Adicional II, no se consideran como violencia generalizada.

En lo que respecta a la agresión extranjera, la definición de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas es considerada una Agresión Extranjera.

Es posible considerar a los conflictos internos como conflictos armados no internacionales cubiertos por el Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra y por el Protocolo Adicional II.

Sobre las circunstancias de violación masiva de derechos humanos, podemos apuntar que se refiere específicamente a situaciones de grave y sistemática violación a los derechos fundamentales concebidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por otra parte el término “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, tiene la intención de reflejar circunstancias derivadas de actos del hombre y no de desastres naturales por lo cual podemos incluir bajo este concepto disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos u otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público y rebasen la capacidad de gobernabilidad del Estado.

La Declaración de Cartagena se basa en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, suscrita en Ginebra, Suiza. Al igual que la Convención sobre los Refugiados adoptada en 1969 por la Organización de la Unidad Africana, la propuesta latinoamericana amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de la ONU de 1951.

Aunque la Declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados, ha recibido en reiteradas ocasiones el respaldo de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La mayoría de los Estados de Centroamérica y Latinoamérica son partes de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951 y de su Protocolo, y en su mayor parte aplican, en la práctica, la definición de refugiado, más amplia, de la Declaración de Cartagena. Algunos incluso, como es el caso de México, la han incorporado en sus leyes nacionales.

Del 5 al 7 de diciembre de 1994, se llevó a cabo en San José, Costa Rica, el Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. De dicho encuentro se derivaron la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, así como el Foro Regional sobre Derechos Humanos, Refugiados y Migraciones en América Central realizado en San José del 28 al 30 de octubre de 1996.

En México fueron celebrados encuentros internacionales sobre refugio:

- Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (Tlaltelolco, 11-15 de mayo de 1981).
- Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados (Tlaltelolco, 10 y 11 de mayo de 1999).

En México la celebración de los 20 años de la declaración de Cartagena se dio el 15 y 16 de noviembre de 2004 un evento que ratificó el compromiso regional en la materia el cual fue logrado mediante la coordinación entre la Oficina Regional en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Subsecretaría de Asuntos Globales de la Cancillería, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Subsecretaría de Población, Migración y

Asuntos Religiosos de la SEGOB, y tuvo como sede el torre de Tlaltelolco de la Cancillería, para dicha ocasión visitó México, el Alto Comisionado Ruud Lubbers, entre otros funcionarios internacionales.

Como resultado de la celebración de los veinte años de esta declaración se adoptaron la “Declaración y Plan de Acción para fortalecer la Protección Internacional de los refugiados en América Latina”, documentos que actualmente son punto de referencia y modelo a nivel internacional para brindar protección a los Estados, especialmente en cuanto a la búsqueda de soluciones duraderas y la responsabilidad compartida en la aplicación de la protección internacional.

La Declaración propuesta es un documento que reconoce los aportes latinoamericanos al Derecho Internacional de los Refugiados así como la importancia del principio de no devolución, de la Cooperación Internacional y de la responsabilidad compartida para afrontar el fenómeno de los refugiados en América Latina.

El documento anima a los Estados a armonizar su legislación interna con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y los insta para encontrar soluciones duraderas atendiendo las causas para brindar protección efectiva.

Destaca el enfoque latinoamericano de la Declaración propuesta, convendría sin embargo considerar un llamado a Canadá y a Estados Unidos para que a través de la Cooperación Internacional aporten sus experiencias e intercambio de información sobre el tema de refugiados, subregionalizar la Declaración únicamente para latinoamericanos estaría dejando a un lado una realidad continental donde los dos países del extremo norte son los principales receptores de refugiados y los cuales cuentan con experiencia invaluable en el manejo del tema.

El Plan de Acción propuesto se divide en cuatro capítulos, el primero aborda brevemente la situación de los refugiados en América Latina destacando la situación colombiana y andina asimismo plantea la necesidad de fortalecer los programas de atención humanitaria.

El segundo capítulo se refiere a la protección internacional, la cual debería ser fortalecida a través de la Investigación y desarrollo doctrinal, además de la formación dirigida en materia de protección a diversos sectores gobiernos OSC etc.

El tercer capítulo sobre soluciones duraderas establece tres programas, a) Ciudades Solidarias, pretende el desarrollo de ciudades o comunidades donde se asientan los refugiados para propiciar el empleo y la facilitación de trámites con el objetivo de evitar movimientos secundarios o irregulares, b) Fronteras solidarias, propone medidas de fortalecimiento institucional, diagnóstico y sensibilización sobre el tema de refugiados, finalmente c) Reasentamiento solidario, se refiere a la cooperación internacional para recibir refugiados de un primer país de asilo de forma tal que logren una mayor integración.

El último capítulo establece mecanismos de seguimiento del cumplimiento al plan de acción a nivel nacional se plantean diagnósticos y elaboración de proyectos nacionales, a nivel sub-regional se plantean dos reuniones anuales para el intercambio de información y a nivel internacional se propone al ACNUR una reunión anual para presentar los programas y proyectos derivados del Plan de Acción así como una Conferencia Internacional Humanitaria.

El nivel de compromiso adquirido en este plan de acción depende de las posibilidades en materia de recursos humanos presupuestarios e institucionales de cada uno de los países por lo que su ejecución será progresiva y no plantea un problema para los Estados.

3.3 La definición de Refugiado en la Unión Europea

La firma del Acta Única Europea, el 17 y 28 de febrero de 1986, delineo los inicios de una Europa sin fronteras interiores así como la consolidación de una frontera europea, ya desde el Acuerdo de Schengen de 1985, los países miembro de la Unión Europea establecían los consensos y áreas de oportunidad respecto de los temas fronterizos.

La frontera única europea, presento 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, prácticamente una década después fue el “Convenio Relativo a la Determinación del Estado Responsable del Examen de las Solicitudes de Asilo Presentadas en los Estados Miembros de las Comunidades Europeas”, mejor conocido como el Convenio de Dublín el que sentó 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.

No obstante este primer paso, una de las principales dificultades que enfrentó Europa, fue la diversidad y diferencias en cuanto a las interpretaciones y procedimientos establecidos para la aplicación de la Convención de 1951, estos obstáculos han sido materia de los tribunales europeos, así como de la Corte Europea de Derechos Humanos.

En junio de 1997 se elaboró en Ámsterdam el Tratado que sienta las bases de la Europa consolidada después de que en 1957, el Tratado de Roma creó la Comunidad Económica Europea y en 1987, el Acta Única dio un nuevo impulso al mercado interior, así como el Tratado de Maastricht de 1991 trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, el Tratado de Ámsterdam entro en vigor en mayo de 1999,

y tiene como uno de sus principales objetivos el eliminar los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad.

Dentro de este contexto el Tratado de Ámsterdam modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en materia de asilo y refugiados destaca la reforma artículo al 63:

Artículo 63 (antiguo artículo 73 K)

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:

- 1) *medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a 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 nacional de 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;*

- 2) *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;*

Como se puede observar la Unión Europea toma el concepto de refugiado de la Convención de 1951 de manera íntegra y únicamente plantea las bases para la armonización procedimental, las cuáles entraron en efecto a los cinco años de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en el año 2004.

Los pasos desde Ámsterdam a la fecha han generado entre otras medidas la creación del Fondo Europeo para los Refugiados, el cuál apoya a los países en la recepción de los solicitantes de asilo y los programas de retorno voluntario.

La Comisión Europea ha emitido diversas Directivas encaminadas a cumplir con el Tratado de Ámsterdam, actualmente no se han consolidado las medidas comunes ni la armonización en materia de asilo y refugiados, sin embargo se encuentra en discusión una propuesta de Directiva que pretende establecer las 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.

Esta propuesta de Directiva, retoma igualmente el concepto de refugiado de la Convención de 1951, pero amplía el espectro de la protección a personas que no necesariamente son refugiados.

Artículo 2
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 existentes, 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 con arreglo a la Sección 2.*

CAPÍTULO IV

Requisitos para optar al Estatuto de protección subsidiaria

Artículo 15 Motivos de protección subsidiaria

Con arreglo al apartado 2 del artículo 5, los Estados miembros concederán el estatuto de protección subsidiaria al solicitante de protección internacional que esté fuera de su país de origen y no pueda volver allí por un temor fundado a sufrir el siguiente perjuicio grave e injustificado:

a) tortura o trato o castigo inhumano o degradante; o

b) violación de un derecho humano, suficientemente grave para generar las obligaciones internacionales de un Estado miembro; o

c) amenaza para su vida, seguridad o libertad, a consecuencia de la violencia indiscriminada surgida en situaciones de conflicto armado, o a consecuencia de violaciones sistemáticas o generalizadas de sus derechos humanos.

Este Estatuto de Protección Subsidiaria, que pretende la Unión Europea a través de la Directiva, podría significar uno de los primeros pasos en la positivización de esquemas amplios de protección con figuras de refugiados que vayan más allá de la Convención de 1951. El debate en la Unión Europea habrá de ser examinado detenidamente en los años por venir, ya que, sin duda la aportación europea al Derecho Internacional de los Refugiados será insoslayable.

3.4 Asia – Pacífico.

La región de Asia- Pacífico reúne a muy diversos países con culturas milenarias, China, Indonesia, Australia, Brunei Darussalam, Camboya, República Democrática de Korea, Fiji, Japón, Laos, Malasia, Mongolia, Nauru, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam entre otros, sin embargo en materia de refugiados estos países no han desarrollado instrumentos regionales que permitan dar una visión propia de esta parte del mundo al tema.

Las crisis de refugiados norcoreanos y sobre todo la de Timor del Este son fenómenos que no deben pasar desapercibidos a la comunidad internacional, existen todavía algunos países asiáticos que no se han adherido o no han ratificado la Convención de 1951, lo cual no permite tener un fundamento jurídico vinculante para brindar protección a los refugiados en varios países.

Un paso importante es el proceso iniciado en 1996 llamado Proceso Asia-Pacífico para los Refugiados y Personas Desplazadas, el cual pretende servir como un mecanismo de diálogo e intercambio de información entre los gobiernos de la región sobre estos temas.

La cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es indispensable en el proceso del desarrollo del Derecho de los Refugiados en Asia-Pacífico, ya que son casi 600 mil los refugiados de esta región.⁶⁶

3.5. Latinoamérica y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo

⁶⁶ UNHCR global report 2002, p.341

Hasta finales de los años 80 las legislaciones nacionales eran limitadas, o no suficientemente claras respecto del alcance de la figura jurídica del estatuto de refugiado, esta situación genera una deficiente protección hacia las personas en búsqueda de refugio, generalmente los marcos normativos que regulaban el refugio, se encontraban contenidos en las legislaciones referentes a la migración y o extranjería normándose la Condición de refugiado como alguna característica migratoria.

A partir de los 90 después de haberse superado en buena parte la crisis humanitaria generada por los conflictos armados en algunos países centroamericanos, y con la experiencia acumulada en materia de tratamiento de refugiados, hubo un ímpetu legislativo en la mayor parte de los países, con ánimo abarcador.

Se dictaron disposiciones sobre refugiados separadas del marco migratorio, se aprobaron estructuras legales más elaboradas y completas, las cuales incluían, Órganos competentes para la determinación de la condición de refugiado; Cláusulas de inclusión: Definición de refugiado (CER51 y Declaración de Cartagena de 1984); Cláusulas de cesación y de exclusión; Incorporación de principios del Derecho Internacional de los Refugiados, tales como el de no sanción por ingreso ilegal, unidad de familia, confidencialidad de los procedimientos, principio de no devolución.; Criterios de interpretación, dentro de los estándares internacionales de derechos humanos, a los que han de ajustarse las autoridades de aplicación, tanto administrativas como judiciales; normas procedimentales, incluyendo el régimen de recursos, tanto en el nivel administrativo como en el judicial; Derechos y deberes de los refugiados. Normas para facilitar la integración local y otras soluciones duraderas.

La importante experiencia acumulada en América Latina desde la década de los 90s del siglo XX, en materia legislativa sobre refugiados, puede servir de referencia importante para México.⁶⁷

Análisis comparativo de las legislaciones nacionales

Normas referentes de interpretación

Múltiples legislaciones latinoamericanas hacen referencia a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos o de refugiados, como elementos de interpretación o guía en la aplicación de la

⁶⁷ Los datos presentados a continuación fueron proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados en una reunión de trabajo con la Secretaría de Gobernación.

ley nacional, sin duda se actúa bajo el principio Pacta Sunt Servanda, y se considera el compromiso del Estado con la comunidad internacional y para con los refugiados.

En este sentido las legislaciones de Brasil, Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han introducido en su legislación dichas referencias, es fundamental en ese sentido la tendencia internacional al menos en el contexto latinoamericano de distinguir el fenómeno migratorio económico, del de los refugiados el cual tiene intrínsecamente relacionado el aspecto humanitario.

Brasil. Ley N° 9.474 del 22 de julio de 1997, Artículo 48

Los preceptos de esta Ley deberán ser interpretados en armonía con la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948, con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y con toda otra disposición contenida en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos con la cuales el Gobierno Brasileño estuviere comprometido.

Costa Rica. Decreto Ejecutivo N° 14.845-G del 29 de agosto de 1983, Artículo 21

Las disposiciones de este decreto deben interpretarse en armonía con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

El Salvador. Decreto N° 918 del 14 de agosto de 2002, Artículo 2

La interpretación y aplicación de las disposiciones de la presente Ley, deberá hacerse en armonía con los principios de no discriminación, no devolución, reunión familiar, repatriación voluntaria, y en la forma que mejor garantice la eficacia de los derechos humanos y garantías fundamentales establecidas en la Constitución de la República, y en los tratados internacionales ratificados por el Estado de El Salvador.

Guatemala. Acuerdo Gubernativo N° 383-2001 del 14 de septiembre de 2001, Artículo 52

La interpretación y la aplicación de las disposiciones establecidas en el presente reglamento se efectuarán en concordancia con los principios de “no sanción por ingreso ilegal”, “no devolución”, “reunión familiar” y en cumplimiento con los derechos y obligaciones aplicables a los refugiados, establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Tratados y Convenios Internacionales debidamente ratificados por el Estado de Guatemala y demás leyes del país.

Panamá. Decreto Ejecutivo N° 23 del 10 de febrero de 1998, Artículo 3

Los criterios utilizados para la interpretación de las disposiciones establecidas en la Ley N° 5 de 26 de octubre de 1977, se aplicarán en concordancia con los principios jurídicos contenidos en la Constitución Política, la legislación vigente, y los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá.

Artículo 4

Los sustantivos y pronombres personales utilizados en el presente Decreto Ejecutivo serán interpretados de tal forma que abarquen tanto el sujeto masculino como el femenino.

Paraguay. Ley N° 1.938 del 2 de julio de 2002, Artículo 3 (...)

En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcance de esta ley, se hará prevalecer el espíritu de solidaridad internacional y, por tanto, no se exigirá el cumplimiento de aquellos requisitos que, con motivo de las situaciones a que se refiere el Artículo 1º, no pueda cumplir el solicitante de refugio o el refugiado.

Perú. Decreto Supremo N° 001 / RE del 5 de julio de 1985, Artículo 6

Las normas contenidas en este Reglamento tienen por objetivo primordial concretar en logros reales y efectivos aplicables a los refugiados y asilados políticos, los principios y normas que sobre derechos humanos se hallan contenidos en la Constitución Política del Perú y los tratados vigentes sobre la materia.

Venezuela. Ley N° 34 del 13 de septiembre de 2001, Artículo 4

Interpretación de esta Ley Los preceptos de esta Ley deberán ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954, la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954, y las demás disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales en materia sobre derechos humanos ratificados por la República.

En caso de duda en la interpretación y aplicación de alguna norma, se aplicará la más favorable al goce o ejercicio de los derechos del (...) "refugiado.

Definiciones de refugiado y aplicación del principio pro homine (art. 5 CER51)

Legislaciones que adhieren por referencia directa a la definición que suministra la CER51

Argentina: no adopta definición alguna de refugiado.

México: Aunque la definición de la CER51 no aparece en ninguna ley federal se aplica actualmente debido a que la Constitución mexicana es monista, ya que los tratados internacionales para que se conviertan en leyes supremas, sólo requieren como formalidad su promulgación.

Legislaciones que incluyen la definición de la CER51 en la legislación interna.

Costa Rica.

Legislaciones que amplían la definición de la CER51 con la definición adoptada en la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena de 1984.

Belize, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú.

Legislaciones que amplían la definición de la CER51, con motivos adicionales y con la definición adoptada en la Declaración de Cartagena

El Salvador. Art. 4, Decreto N° 918 del 14 de agosto de 2002.

Agrega los motivos: etnia, género y creencia.

Guatemala. Acuerdo Gubernativo N° 383-2001 del 14 de septiembre de 2001, Artículo 11

Tendrán derecho a que les sea otorgado el Estatuto de Refugiado, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento (...) [definiciones de CER51 y Cartagena]

d) Al que sufra persecución a través de violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales.

Honduras. Ley de Migración y Extranjería, Dto Legislativo 208-2003, Artículo 42

Le será reconocida la condición de refugiado a quienes: (...) [definiciones de CER51 y Cartagena]

3.e) sufran persecución mediante violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales.

Paraguay. Ley N° 1.938 del 2 de julio de 2002, Artículo 1

Agrega el motivo sexo.

Venezuela. Ley N° 34 del 13 de septiembre de 2001, Artículo 5
Agrega el motivo sexo.

CAPITULO IV

LA CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y SU PROTOCOLO DE 1967, SU APLICACION EN MEXICO Y SU ARMONIZACION CON EL DERECHO INTERNO

4.1 La Ley General de Población, su Reglamento y el refugio.

El 7 de enero de 1974 se publica la nueva Ley General de Población, misma que en lo general preservó las disposiciones de la Ley que abrogó.

Dicha norma, suprimió la inmigración colectiva, instituyó las calidades y características migratorias aún vigentes y amplió el beneficio de asilo territorial a extranjeros de cualquier nacionalidad. Definió los criterios para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica del extranjero. Instituyó el delito por el que se sanciona a quienes lucran con migrantes.

Esta Ley General de Población de 1974 faculta la Secretaría de Gobernación en los asuntos del Orden Migratorio y Poblacional, el articulado de la misma fue reformado, adicionado, y derogado en 1975, 1979, 1981, 1990, 1992 y 1996, la última reforma aplicada se dio en enero de 1999, con el objetivo de ajustarla a la realidad del fenómeno migratorio y poblacional de entonces, a su vez las facultades de la SEGOB en esas materias se mantienen hasta la fecha ya que esta Ley General de Población es vigente.

La Ley General de Población vigente bajo tres grandes rubros, la dinámica demográfica, el registro de la población y el fenómeno migratorio.

Se han detectado áreas de oportunidad que requieren adecuaciones en la Ley para que respondan a la nueva realidad de nuestro país.

En materia de Población:

Para continuar avanzando en el proceso de transición demográfica con equidad y libertad será necesario fortalecer la articulación de las estrategias de desarrollo social y humano con las de salud reproductiva y planificación familiar en las regiones y grupos sociales del país que enfrentan múltiples barreras económicas, sociales y culturales para el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, será necesario continuar impulsando una distribución territorial más equilibrada de la población, promover la atención de las necesidades de la población que reside en localidades pequeñas y dispersas, y orientar los flujos migratorios hacia las ciudades con potencial de desarrollo.

Es necesario redefinir las facultades conferidas al CONAPO para lograr establecer políticas sectoriales que atiendan más efectivamente las dinámicas demográficas presentes en el país, las modificaciones o adecuaciones legislativas tendrían que ser resultado de un análisis integral del impacto normativo en las dinámicas poblacionales, se ha considerado incluso, la elaboración de un nuevo marco jurídico.

En materia de Registro de la Población:

Es necesario precisar en la Ley General de Población la obligatoriedad en la adecuación de los métodos de identificación del registro poblacional para que los criterios establecidos por la SEGOB en la materia sean acatados por las demás entidades de la Administración Pública Federal y se logre la homologación de dichos métodos. Se prevé la reforma específicamente a los artículos 92, 99 y 113 de la Ley

En materia Migratoria:

El segundo factor que dificulta el desarrollo institucional y que genera un obstáculo en los servicios del Instituto Nacional de Migración es, la falta de un marco normativo actualizado a las necesidades del país en materia migratoria. La definición de las necesidades normativas específicas para las áreas del INM es fundamental como primer paso en la elaboración de un proyecto de reformas a la Ley General de Población o en su caso la expedición de una ley en materia migratoria, toda vez que una ley específica permitiría abordar nuevos temas y realidades respecto de la migración en el contexto global actual, la ley vigente elaborada en 1974 estableció las calidades y características migratorias que aún se utilizan habría que revisar la pertinencia de cada una de ellas en función de la realidad presente y futura del fenómeno migratorio en México.

Es importante destacar que los recursos de la recaudación del Derecho de No Inmigrante (DNI) son un insumo que debería tomarse en cuenta como elemento de financiamiento propio en la modernización del INM, la simplificación del proceso de asignación del recurso y el aumento del porcentaje destinado al INM son los primeros proyectos que deberán atenderse.

Por último, de no atenderse las irregularidades administrativas, en relación a las más de 300 observaciones hechas por diversos órganos fiscalizadores, no se tendrá posibilidad alguna de efectivamente mejorar y esclarecer los procedimientos del INM, lo cual deberá también verse reflejado en las disposiciones legales establecidas para el combate a la corrupción.

Por otra parte y en relación con el Archivo Migratorio y el Registro Nacional de Extranjeros, su modernización y clasificación conforme a las normas es impostergable, ya que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así lo requiere.

Asimismo se requiere la separación conceptual y normativa de la migración económica de las migraciones forzadas como son el asilo y el refugio, en virtud de que el manejo diferenciado de estos vectores del fenómeno migratorio constituye una necesidad específica para las instituciones encargadas de los temas.

En julio de 1977 la Dirección General de Población creada por la Ley General de Población de 1936 se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios.

Finalmente, el 19 de octubre de 1993, por Decreto Publicado en Diario Oficial de la Federación, fue creado el Instituto Nacional de Migración, como Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

El INM cumplió ya poco más de 10 años de su creación manteniendo su misión de aplicar la legislación en materia migratoria con pleno respeto a los Derechos Humanos.

El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2002, en su Capítulo VI referente a los Órganos Administrativos Desconcentrados en su Sección V correspondiente al Instituto Nacional de Migración establece el objeto del mismo, las facultades conferidas, las atribuciones y la forma de organización: El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria antes de Regulación de Estancia; de Control y Verificación Migratoria, antes de Control Migratorio; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales.

En relación con los refugiados la Ley General de Población en su artículo 35 hace referencia a los asilados y refugiados para permitir su ingreso provisional a territorio nacional y establece en su artículo 42 fracción VI la característica de refugiado dentro de la Calidad de No Inmigrante:

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

ARTÍCULO 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

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

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado. “⁶⁸

La definición de refugiado contenida en la Ley General de Población proviene de la Declaración de Cartagena, y es producto de las necesidades generadas por el flujo de refugiados guatemaltecos en la década de los 80's, sin embargo esta definición omite la primer parte de la definición contenida en

⁶⁸ Ley General de Población

Cartagena al referirse a la Convención de 1951, la ley por tanto no recoge la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, esto se explica por dos razones, primero México no formaba parte de la Convención al momento de ser reformada la Ley para la inclusión de esta característica, y segundo existía y en algunos sectores de la administración pública aun subsiste la idea de que el refugiado y el asilado son dos categorías distintas de personas protegidas.

Si bien como se ha explicado con anterioridad en Latinoamérica esta distinción encontró sustento en las diversas convenciones sobre asilo diplomático y territorial la distinción de la legislación mexicana en la actualidad esta fundada en la intención de preservar la facultad discrecional del Estado de otorgar asilo a algún personaje político por razones meramente políticas y sin necesidad de someter dicho asilo a ningún procedimiento ni administrativo, ni judicial.

Desafortunadamente la reforma a la Ley General de Población en materia de refugiados mediante la inclusión de una característica migratoria tenía como objetivo específico atender a las necesidades de documentar migratoriamente a los refugiados guatemaltecos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, no se tuvo la visión o la voluntad de prever un mecanismo de protección amplio a diversas nacionalidades hacia el futuro.

Por otra parte el Reglamento de la Ley General de Población establece en sus artículos 166 y 167 disposiciones en materia de refugiados que hacen más restrictivo el acceso a esta característica migratoria y por ende al derecho humano del refugio o asilo.

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

- 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 podrá 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.

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

- a)** La Secretaría determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten;
- b)** Los refugiados podrán solicitar la internación a territorio nacional de su cónyuge e hijos o padres que sean sus dependientes económicos;
- c)** Los extranjeros y extranjeras que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso de oficinas centrales, y si lo hicieran sin éste o permanecieran fuera del país por más del tiempo autorizado, perderán sus derechos migratorios;
- d)** El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas;
- e)** La Secretaría podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria;
- f)** Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la renovación de su

permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta prórroga será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares;

- g) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría;*
- h) Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcán las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los treinta días siguientes al aviso de la autoridad, o bien podrá acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley, y*
- i) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.*

Contra la negativa de autorización al refugio procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que será resuelto en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso.

Artículo 167.- *El Comité de Elegibilidad tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio, y se integrará por los siguientes servidores públicos, quienes tendrán derecho a voz y voto:*

- I. El Subsecretario, quien fungirá como Presidente,*
- II. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;*
- III. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;*
- IV. Un representante del Instituto, quien fungirá como Secretario Técnico, y*
- V. Un representante de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.*

Por cada representante propietario habrá un suplente. Los representantes propietarios tendrán como mínimo el nivel de Director General o su equivalente y los suplentes el inmediato inferior al de aquéllos y serán designados por los propietarios.

Los acuerdos del Comité se tomarán por consenso.

Se podrá invitar a las sesiones del Comité a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a representantes de otras organizaciones o instituciones quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto.⁶⁹

La Ley General de Población y su Reglamento constituyen el marco normativo nacional que regula el refugio en México, es de señalarse que después de la larga tradición de asilo y refugio de nuestro país no se ha consolidado un marco normativo nacional acorde con estándares internacionales, o que por lo menos sea funcional para poder otorgar mediante procedimientos justos y objetivos la protección del Estado mexicano. Podemos decir que el refugio en México se limita a un artículo dentro de una ley general y se reglamenta de manera restrictiva por dos artículos.

⁶⁹ Reglamento de la Ley General de Población.

4.2 La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la política en materia de Refugiados en la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada

En el Siglo XIX los indios Kikapú que estaban siendo perseguidos en Estados Unidos, encontraron la protección debida en México. Con la colaboración de los Presidentes José Joaquín Herrera y Benito Juárez pudieron asentarse definitivamente en el Estado de Coahuila. Igualmente entre ocho a diez mil confederados estadounidenses huyendo de la guerra civil de dicho país y de sus consecuencias, encontraron asilo en México. Decenas de miles de republicanos españoles encontraron santuario en México en la tercera década del Siglo XX. Durante la Segunda Guerra Mundial y el período de la guerra fría, estadounidenses acosados por el macartismo, pudieron continuar sus vidas sin temor en este país. Miles de perseguidos por las dictaduras militares del Cono Sur del continente americano, en la segunda mitad del Siglo XX, encontraron amparo en estas latitudes. Fue en las décadas de los 80 y 90 cuando las políticas de asilo se vieron confrontadas con la llegada masiva de refugiados centroamericanos, principalmente guatemaltecos. El Estado tuvo por primera vez en todo el siglo XX, crear asentamientos rurales para los recién llegados, quienes eran principalmente de extracción indígena y campesina. Además ante tal desafío el gobierno creó para la atención de los refugiados guatemaltecos la primera institución encargada del tema de refugio la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que fue creada en 1980, es una comisión intersecretarial formada por la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social y ha sido el instrumento del Estado mexicano para llevar a la práctica los principios internacionales del asilo y del refugio, enmarcándolos en los principios de los derechos humanos, en el Acuerdo de creación de esta Comisión se lee que tendrá como fin procurar medios de ayuda y protección a los refugiados.

El 22 de julio de 1980, durante la administración del Presidente José López Portillo, se expidió el Acuerdo por el que se crea la COMAR, los entonces Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, Enrique Olivares Santana, y Jorge Castañeda respectivamente convocaron a Gabino Fraga⁷⁰ para coordinar la COMAR en sus primeros trabajos.

Paulatinamente, los trabajos de la Comisión han impactado las políticas gubernamentales y los ordenamientos jurídicos relativos al asilo y al refugio, sus primeros logros fueron en materia de asistencia los guatemaltecos desplazados necesitaban alimentación, vivienda, seguridad y empleo uno de los principios básicos en la atención del refugio guatemalteco fue la autosuficiencia económica.

En la primera época de la COMAR, la llegada de miles de refugiados centroamericanos, llevó consigo la toma de decisiones e innovaciones administrativas federales y locales, ejemplares para situaciones de refugio masivo.

Los primeros asentamientos de refugiados guatemaltecos se dieron en Chiapas pero las incursiones de la guerrilla y el ejército guatemalteco a los campamentos de refugiados obligaron a las autoridades mexicanas a reubicar a algunos en Campeche y Quintana Roo.

El reglamento interior de la Secretaría de Gobernación creó posteriormente un órgano administrativo desconcentrado llamado Coordinación General de la COMAR para apoyar el desarrollo de las funciones de la Comisión, actualmente el Artículo 78 de dicho reglamento contiene tal disposición.

“ARTÍCULO 78.- La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados contará, para apoyar el desarrollo de sus funciones, con un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuyo titular será designado y removido por el Secretario de Gobernación en su

⁷⁰ Memoria Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México, Secretaria de Gobernación, 1999, pp 26

carácter de Presidente de la Comisión. La Coordinación General tendrá, como unidades de apoyo, las direcciones de Protección y Retorno, de Asistencia y Desarrollo, y de Administración y Finanzas, así como los delegados estatales que requiera para el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada.”⁷¹

Asimismo el artículo 79 de dicho reglamento dispone cuales eran las atribuciones de la Coordinación General entre las que destaca la fracción VII, ya que a través de dicha atribución es posible influir en la determinación de la condición de refugiado, específicamente con el Instituto Nacional de Migración.

“ARTÍCULO 79.- Serán atribuciones de la Coordinación General:

I. Formular los estudios y programas propios de los objetivos y funciones de la Coordinación General;

II. Proponer las relaciones e intercambios con gobiernos extranjeros y organismos internacionales para la atención de los refugiados;

III. Contratar al personal técnico y administrativo necesario en los términos de las normas aplicables;

IV. Coordinar los programas de asistencia que la Comisión presta, atendiendo las necesidades inmediatas de los refugiados, así como la búsqueda de soluciones idóneas;

V. Proponer y operar los mecanismos de cooperación idóneos con los organismos internacionales y los gobiernos de los países de origen de los refugiados, para facilitar su repatriación voluntaria;

VI. Establecer relaciones con otras dependencias y entidades a fin de lograr su cooperación en la realización de los objetivos de la Comisión;

VII. Participar con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes en la calificación de la calidad de refugiados y en el desarrollo e instrumentación de programas tendientes a regularizar la estancia en territorio nacional de presuntos refugiados;

VIII. Coordinar la elaboración y operación de proyectos para la solución permanente de los problemas de refugiados, ya sea que se trate de repatriación, de integración, traslado a un tercer país u otras alternativas;

IX. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y representar a la Comisión de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

X. Promover y difundir entre los sectores público, social y privado, a nivel nacional e internacional, los programas y acciones del Estado Mexicano en beneficio de los refugiados;

XI. Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende el titular de la Secretaría o, en su defecto, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, para el logro de los objetivos de la Comisión, y

XII. Informar periódicamente al Secretario y al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos sobre el desempeño de la Coordinación General y los resultados alcanzados para ayudar a los refugiados.”⁷²

A lo largo de su historia la COMAR ha tenido diversos programas en beneficio de los refugiados, destacan el Programa de Adjudicación de Tierras, el Programa de Naturalización, el Programa de repatriación voluntaria, y por supuesto el Programa de integración definitiva el cual en el año 2002, el

⁷¹ Reglamento Interior Secretaría de Gobernación

⁷² Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos estatales de Campeche, Chiapas y Quintana Roo dieron por concluido.

Bajo dichos programas se han obtenido entre otros los siguientes logros de diciembre de 2001 a diciembre de 2004, en que se dio por concluido en programa de Naturalización, la Secretaría de Relaciones Exteriores entregó 5,409 cartas de naturalización a ex refugiados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo; entre 2003 y 2004, se tramitaron ante el Instituto Nacional de Migración, 125 cambios de calidad migratoria a asimilados; de esta manera, los ex refugiados guatemaltecos que lo solicitaron, pudieron optar por naturalizarse mexicanos o permanecer con legal estancia en el país con residencia definitiva. En Campeche; entre marzo de 2003 a agosto de 2004, se entregaron 6,937 títulos de propiedad de tierras en Campeche y entre 2005 y junio de 2006, se brindó asesoría a los ex refugiados y se apoyó ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para la titulación pro su cuenta de terrenos no incluidos en el programa; y entre febrero de 2002 al cierre de 2006, se entregaron 287 títulos de tierras en Quintana Roo. El Programa de Apoyo a la Integración Definitiva (PAID II), ejecutado en virtud del Convenio de Financiación con la Delegación de la Unión Europea, concluyó.⁷³

Durante la Administración del Presidente Vicente Fox la política de refugio y asilo tomo un nuevo impulso sustentado en la ratificación y deposito por parte de México de los Instrumentos de adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, aunado a la suscripción y ratificación de diversas Convenciones de Derechos Humanos. Este marco normativo y la política de derechos humanos de la administración Foxista permitieron sacar a la Coordinación General de la COMAR y a la Política de asilo y refugio de la inoperancia en la cual se encontraba.

4.3 La aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo actualmente en México

⁷³ Fuente: Coordinación General de la COMAR, Secretaría de Gobernación, Informe de actividades

Durante muchos años y a pesar que desde los 80's nuestra legislación interna contaba con una característica migratoria dentro de la calidad de No Inmigrante para brindar protección a los refugiados simplemente no fue utilizada después del refugio guatemalteco en Chiapas, Quintana Roo y Campeche, las razones radicaban en que no existía un mecanismo de reconocimiento a refugiados de manera individualizada, y no se tenía ningún mecanismo institucional que permitiera la instrumentación de un procedimiento de elegibilidad.

Antes del 2002 el reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Estado mexicano se daba bajo la simulación que radicaba en que la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas realizara la evaluación de los casos de solicitudes de refugio conforme a lo establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo, posteriormente, comunicaba al gobierno sus conclusiones a través de una recomendación, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración documentaban a los extranjeros bajo la característica migratoria No Inmigrante Visitante y añadían la leyenda “Recomendado por ACNUR, el extranjero no podrá ser devuelto a su país de origen”.

Estas acciones por parte del Gobierno de México, si bien procuraban dar protección a algunos refugiados en realidad sólo garantizaban el derecho a la no devolución, sin embargo el reconocimiento de la condición de refugiado es fundamental para que la protección internacional sea efectiva. Lamentablemente nuestra normatividad interna carece de la figura jurídica “condición de refugiado” y por lo tanto dicho término tiene naturaleza jurídica en el contexto normativo vigente.

Ante tal situación y en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país en la materia a partir del 2002 el gobierno de México asume la responsabilidad de realizar la determinación de la condición de refugiado, lo cual generó diversas problemáticas entre las que destacan la necesidad de establecer con claridad al interior de Gobernación el área responsable en la materia, las aristas consistían en que por un lado la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a

Refugiados es el área creada para la ayuda y protección de los refugiados, pero el Instituto Nacional de Migración es la autoridad que determina el ingreso o no de los extranjeros en el país.

Es decir por una parte tenemos una autoridad eminentemente humanitaria y por el otro a la autoridad migratoria que tiene procedimientos basados en la seguridad nacional.

Por otra parte el Reglamento de la Ley General de Población establece un procedimiento para otorgar la característica migratoria de refugiado, como un procedimiento administrativo migratorio que corresponde sustanciar a la Coordinación de Regulación Migratoria (CRM) del Instituto Nacional de Migración y que se rige de manera general por lo dispuesto en los artículos 145 al 150 de la LGP y supletoriamente por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y, de manera específica por lo dispuesto en el artículo 166 del Reglamento de la Ley General de Población (RLGP), pero que su aplicación estricta redundaría en la probable violación a diversos derechos humanos, de seguridad jurídica, de debido proceso y de justicia.

Por ejemplo en caso de aplicar la disposición en la que no se otorgara la característica de refugiado cuando haya obtenido previamente una calidad y característica distinta, se está diciendo que solamente aquellas personas que hayan entrado al país de forma indocumentada podrán acceder a esta característica migratoria, el hecho de haber tenido la posibilidad de entrar como turista por ejemplo sería suficiente para negar la protección internacional.

Es importante no olvidar que la posibilidad de solicitar refugio o asilo es un derecho humano, en este sentido se decidió en 2002 en Gobernación conformar un grupo de trabajo que analizara las solicitudes de manera técnica y teniendo como referencia tanto la normatividad nacional como internacional

aplicable, dicho grupo de trabajo es el instrumento técnico del Comité de Elegibilidad previsto en el artículo 167 del reglamento de la Ley General de Población.

La solicitud de refugio se realiza dentro de territorio nacional o en la frontera, ante la autoridad migratoria (INM) o ante COMAR, existen tres supuestos en cuanto a las personas que presentan una solicitud de refugio; en primer lugar están los migrantes que han ingresado indocumentadamente al país y se presentan ante COMAR, en segundo lugar aquellas personas que han ingresado indocumentadamente y han sido aseguradas por el INM y presentan una solicitud de refugio desde el interior de la estación migratoria, por último cuando la persona ha inmigrado a México de manera documentada mediante una característica migratoria distinta a la de refugiado.

Independientemente de lo anterior en los tres supuestos la solicitud de refugio se remite a COMAR como coordinadora del grupo de trabajo del Comité de Elegibilidad Sobre Refugiados.

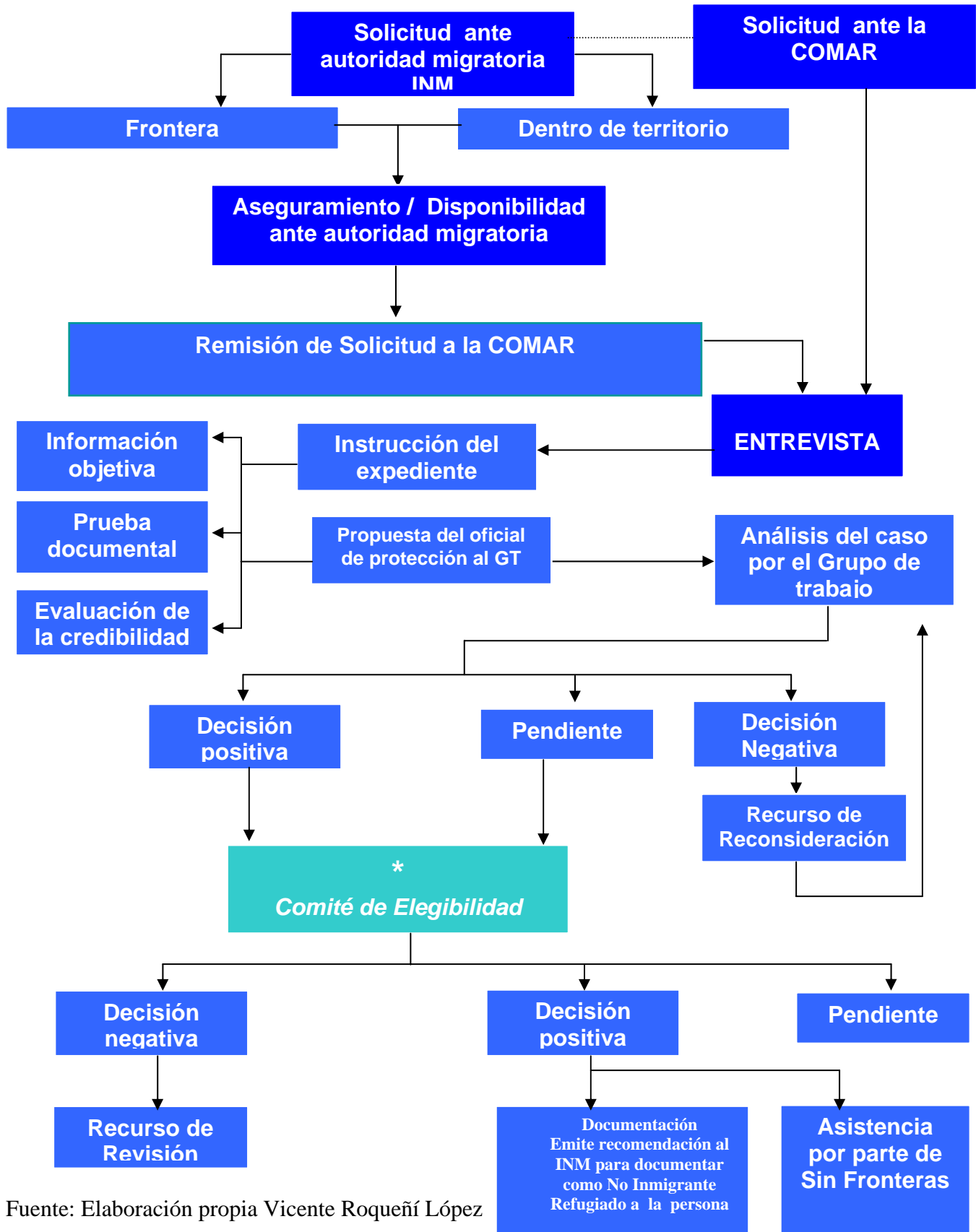
Una vez recibida la solicitud, el personal de la Coordinación General de la COMAR realiza una entrevista al candidato a refugio; derivado de la misma se efectúan las investigaciones y pruebas pertinentes para instruir el expediente y comprobar la información subjetiva aportada por el solicitante, con información objetiva del país. Posteriormente el Grupo de Trabajo analiza los elementos del caso conforme a la Convención de 1951 su Protocolo de 1967 así como la legislación nacional. Consecuentemente se emite una propuesta de Recomendación, para el Comité de Elegibilidad, la cual puede ser en tres sentidos, positiva, si cumple con los requerimientos de la normatividad, pendiente si se requiere mayor información o los elementos son insuficientes, o negativa, por no reunir los elementos de la definición o por mala credibilidad.

Recibida la propuesta de recomendación elaborada por el Grupo de Trabajo, el Comité de Elegibilidad analiza el expediente y se toma una decisión por consenso, (positiva, negativa ó pendiente) emitiendo una recomendación a la autoridad migratoria para que ésta, proceda a la documentación del candidato a Refugio, atendiendo a dicha Recomendación.

El Comité de Elegibilidad esta integrado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos como Presidente, un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de la Secretaría del Trabajo, uno del Instituto Nacional de Migración (Secretario Técnico) y otro de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Secretario Ejecutivo), podrán participar un representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados así como representantes de algunas otras Organizaciones Civiles, quienes tendrán derecho a voz pero no a voto.

El Grupo de Trabajo se ha formado por integrantes de la COMAR, del INM, del ACNUR, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la ONG Sin Fronteras y un representante de la Subsecretaría de Población Migración y Asuntos Religiosos. Este grupo realiza labores sustantivas en cuanto a la calificación de la Condición de Refugiado es quien analiza la información subjetiva y objetiva de cada caso así como las entrevistas para instruir el expediente de los candidatos adecuadamente y así darle celeridad al procedimiento en general. El Grupo de Trabajo emite recomendaciones respecto de los casos al Comité de Elegibilidad y proporciona elementos de análisis que coadyuvan a la toma de decisiones.

A continuación se presenta un flujograma del procedimiento *ad hoc* que se lleva a cabo para la tramitación de las solicitudes de refugio:



Fuente: Elaboración propia Vicente Roqueñí López

Los problemas se encuentran en la indefinición procedimental, y jurídica en materia de refugio, el modelo actual se agota en el momento en que las instancias no están de acuerdo o en cuanto algún solicitante impugne la decisión o el procedimiento mismo.

Para abordar el tema de la aplicación de la Convención en México y la problemática en materia de recepción en el derecho interno de dicho instrumento es necesario precisar que el artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros.

Las cuestiones relativas a la nacionalidad y extranjería son de origen público. Ello explica que la Ley General de Población confiera al Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Gobernación la facultad de otorgar permisos para la internación de extranjeros al país, y de imponer las condiciones y requisitos que estime conveniente. De la misma manera, la Secretaría podrá revocar el permiso de estancia en territorio nacional, en los casos previstos en la Ley y como consecuencia de ello, el extranjero deberá abandonar el país en el término que la autoridad mencionada señale.

Atendiendo a la permanencia de los extranjeros en México, se otorga bajo la condición de que se sometan a la ley mexicana. El permiso respectivo subsiste mientras el beneficiario cumpla con las disposiciones legales, lo cual es una *conditio juris* para la vigencia del permiso.

La internación y estancia de extranjeros en el país están reguladas por la Ley General de Población y su reglamento. Se establecen para estos efectos calidades migratorias de no inmigrantes e inmigrantes, las cuales comportan, a su vez, varias características:

1. No inmigrante es el extranjero que se interna en el país temporalmente, sus características de internación son:
 - a) Turista
 - b) Transmígrate
 - c) Visitante
 - d) Ministro de culto o asociado religioso
 - e) Asilado político
 - f) Refugiado
 - g) Estudiante
 - h) Visitante distinguido
 - i) Visitante local
 - j) Visitante provisional
 - k) Corresponsal

2. El inmigrante es el extranjero que se interna en el país con el propósito de radicar en él. El permiso se concede con las siguientes características:
 - a) Rentista
 - b) Inversionista
 - c) Profesional
 - d) Cargo de confianza
 - e) Científico
 - f) Técnico
 - g) Familiares
 - h) Artistas y deportistas

Para el efecto de que un extranjero pueda internarse en el país, la Ley en comento establece que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros, las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Además cuidará de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

De igual manera establece en su artículo 37, los casos en los que la Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI. Hayan infringido esta ley, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos.
- VII. No se encuentren física o mentalmente sanos, a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII. Lo prevean otras disposiciones legales.

De forma similar, el Reglamento de esta Ley, establece en su artículo 106 lo siguiente:

Artículo 106.- La autoridad migratoria podrá negar la entrada a los extranjeros y extranjeras, la permanencia, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos:

- I. Cuando no tengan documentación migratoria o tengan impedimento para ser admitidos;
- II. Cuando hayan infringido las leyes mexicanas, observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- III. Cuando hayan infringido la ley, este Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas;
- IV. Cuando hayan sido expulsados y no haya fenecido el término impuesto por la Secretaría para poder reingresar o no hayan obtenido el acuerdo de readmisión;
- V. Cuando se hayan impuesto restricciones para reingresar al país;
- VI. Cuando contravengan lo previsto por el artículo 34 de la Ley;
- VII. Cuando se estime lesivo para los intereses económicos nacionales; y
- VIII. Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de migración que el extranjero o la extranjera, padece alguna enfermedad infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública, o que no se encuentre física o mentalmente sano a juicio de la autoridad sanitaria.

Estos son los criterios restrictivos que la Ley General de Población impone para cualquier característica migratoria, y bajo dicha figura considerar como suficiente el establecimiento de una característica migratoria de refugiado es erróneo, no sólo por que la Condición de Refugiado es en sí misma un estatuto jurídico personal, que pretende otorgar protección internacional a la persona, subsumir esta protección internacional bajo el marco normativo genérico que atiende a los flujos migratorios

económicos impide varios aspectos fundamentales de la protección internacional, por ejemplo la identificación adecuada de refugiados, la probable violación de su derecho humano a solicitar refugio o la violación del principio de no devolución.

La determinación de la condición de refugiado debe realizarse por instituciones o autoridades especializadas en la materia. Así lo ha recomendado el Comité Ejecutivo del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), en la Conclusión número 8 (XXVIII) DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO. Por su parte, el ACNUR ha señalado que “... Generalmente, para realizar la determinación de la calidad de refugiado, los países establecen comités que se ocupan de estudiar los casos de las personas que se reclaman refugiados. Comités en que participan representantes de diferentes ministerios y del ACNUR, éste último generalmente con voz pero sin voto...”⁷⁴.

Lo anterior es contrario a lo establecido en la Ley General de Población y su Reglamento, la cuál señala que la resolución de la determinación de la condición de refugiado recae en las autoridades migratorias.

De acuerdo con el Derecho Internacional de los Refugiados, una persona es refugiada independientemente de que se la haya reconocido o no su estatuto o condición a través de un procedimiento legal. Esto es, el acto de reconocer a una persona su condición de refugiado es un acto declarativo, no constitutivo.

⁷⁴ ACNUR. Protección y Asistencia de Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999, febrero de 2000, Pág. 86.

El refugiado no se reduce a una característica migratoria, sino que ésta es una consecuencia de la condición que porta. Ahora, como Parte de la Convención y Protocolo, el Estado mexicano tiene el deber de reconocerle formalmente tal condición a la persona que encuadra dentro de la definición de refugiado, asimismo, tiene la obligación de expedir la documentación migratoria necesaria para que el extranjero a quien se la ha reconocido como refugiado pueda permanecer temporalmente en territorio nacional.

Si bien el procedimiento actual aplica en la praxis los criterios de la Convención para la determinación respecto de si una persona es o no refugiado, jurídicamente la Convención simplemente no es aplicada.

La distinción legislativa para el tratamiento de la migración forzada y de las migraciones económicas es fundamental ambas deben ser compatibles y complementarias y deben atender a sus principios rectores la primera debería ser humanitaria, la segunda promotora de la migración segura legal y ordenada.

4.4 Coincidencias y controversias entre la LGP y la Convención de 1951

Para la realización de este análisis es importante considerar que los dos instrumentos jurídicos que estaré comparando corresponden claramente a ámbitos distintos de aplicación, la valoración respecto de los puntos de coincidencia y controversia que realizaré en este apartado revisten importancia en virtud de establecer la necesidad que señale respecto de la armonización legislativa en México en torno al tema de refugiados.

Para realizar este análisis he decidido seccionar temáticamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de forma tal que sea posible identificar más fácilmente las coincidencias y controversias en cada tema.

Se debe destacar que la actual legislación sobre refugiados, incorporadas dentro de la legislación migratoria (Ley General de Población y/o su Reglamento) tiene elementos muy positivos del Derecho Internacional de Refugiados, como son la inclusión de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984⁷⁵, los principios de la no devolución⁷⁶ y de la reunificación de familia⁷⁷, la adopción de un procedimiento expedito de 15 días naturales para decidir las peticiones, y la consagración del derecho de interponer un recurso de revisión⁷⁸.

Igualmente importante es la creación del Comité de Elegibilidad,⁷⁹ integrado por tres secretarías bajo la presidencia del Subsecretario de Población Migración y Asuntos Religiosos, de Gobernación, con la misión de emitir recomendaciones respecto de cada solicitud y “(...) *en caso de no hacerlo, se entenderá que no tiene objeción para el otorgamiento de la característica solicitada.*”⁸⁰ Se establece

⁷⁵ Art. 42. VI LGP:- “REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.”

⁷⁶ Art. 42. VI LGP (último párrafo): “El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.”

⁷⁷ Artículo 166. VIII. Reglamento de la LGP: “Todos los extranjeros y extranjeras admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones: (...)

“b) Los refugiados podrán solicitar la internación a territorio nacional de su cónyuge e hijos o padres que sean sus dependientes económicos”.

⁷⁸ Artículo 166. VIII Reglamento de la LGP (último párrafo): “Contra la negativa de autorización al refugio procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que será resuelto en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso.”

⁷⁹ Artículo 167. Reglamento de la LGP: “El Comité de Elegibilidad tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio, y se integrará por los siguientes servidores públicos, quienes tendrán derecho a voz y voto:

“I. El Subsecretario, quien fungirá como Presidente,

“II. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

“III. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

“IV. Un representante del Instituto, quien fungirá como Secretario Técnico, y

“V. Un representante de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados,

quien fungirá como Secretario Ejecutivo.”

⁸⁰ Artículo 166.V. Reglamento de la LGP: “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.”

la posibilidad de que el ACNUR y otras organizaciones o instituciones sean invitadas a las reuniones del Comité de Elegibilidad,⁸¹ invitaciones, que sin embargo hasta el momento no se han concretado.

Además de lo anterior, la experiencia acumulada desde marzo del 2002 cuando el gobierno asumió la determinación de la condición de refugiado en México, a través de un procedimiento en gran parte *ad hoc*, ha permitido que las decisiones hayan sido resueltas teniendo en cuenta, en gran medida, principios fundamentales del Derecho Internacional de Refugiados (DIR) y de conformidad con estándares internacionales.

A continuación se examinarán las normas que podrían plantearse como no conformes con el DIR y los estándares internacionales. Para ello se tendrán en cuenta lo que se conoce tanto doctrinal como jurisprudencialmente a nivel mundial, como las cláusulas de exclusión y de cesación. Ambas cláusulas igualmente han sido interpretadas en el sentido que tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente los Estados no deberían adicionar más cláusulas de exclusión ni de cesación en sus ordenamientos internos, a las ya consagradas en la Convención de 1951.

Cláusulas de exclusión

El artículo 1F de la Convención de 1951 declara que 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.”*

“1. el artículo 1F de la Convención obligan a los Estados “(...) a negar los beneficios de la condición de refugiado a ciertas personas que de otro modo calificarían como tales. Es común referirse a estas disposiciones como ‘las cláusulas de exclusión’.

“2. La lógica de las cláusulas de exclusión –que ha de tomarse en consideración para su aplicabilidad—se fundamenta en que ciertos actos son tan graves que vuelven a sus autores indignos de recibir protección internacional como refugiados. El propósito primario de estas cláusulas es privar a los culpables de atrocidades y delitos comunes graves de la protección internacional normalmente brindada a los refugiados. Con ello se impediría que tales personas abusen de la institución del asilo para evadir la rendición de sus

⁸¹ Artículo 167. Reglamento de la LGP (último párrafo): “Se podrá invitar a las sesiones del Comité a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a representantes de otras organizaciones o instituciones quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto.”

cuentas ante la justicia. Las cláusulas de exclusión deben aplicarse “escrupulosamente” para proteger la integridad de la institución del asilo. Así lo reconoció el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión No. 82 (XLVIII) de 1997. Al mismo tiempo, dadas las potencialmente graves consecuencias de la exclusión, es importante aplicarlas con cautela y sólo tras una valoración plena de las circunstancias individuales del caso: las cláusulas de exclusión deben interpretarse siempre de manera restrictiva.⁸²

“3. La lógica de las cláusulas de exclusión se basa en dos argumentos. Primero, ciertos actos son tan graves que sus autores se vuelven indignos de obtener protección internacional como refugiados. Segundo, el marco del asilo no debería impedir que delincuentes responsables de hechos graves enfrenten la justicia. Si bien estos propósitos subyacentes han de tenerse en mente al interpretar las cláusulas de exclusión, deben verse en el contexto del objetivo central de la Convención de 1951, el cual es primordialmente humanitario.

“4. Por ende, como con toda excepción a las garantías relativas a los derechos Humanos, las cláusulas de exclusión deben interpretarse siempre de manera restrictiva y emplearse con gran cautela.”⁸³

Reglamento de la Ley General de Población

Artículo 166.- REFUGIADO.-

“La admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción VI de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

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

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

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

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

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

Pareciera por la forma como está concebida la introducción del artículo (“la admisión” de los refugiados) por que desde el punto de vista del procedimiento, éste tuviese dos etapas procesales diferenciadas: Una primera de admisión a trámite donde después de presentarse la solicitud, se examinaría si el caso podría o no aceptarse. Una segunda etapa, donde ya se examinaría con detenimiento las razones por las cuales la persona ha presentado su solicitud, la existencia o no de los nexos causales con las definiciones de refugiados, y la protección nacional a la que podría haber tenido acceso el peticionante.

No obstante, el mismo reglamento de la LGP no plantea ninguna etapa de admisión a trámite. Antes por el contrario pide que en el término expedito de quince días se examine y se decida la petición. El

⁸² Directrices sobre protección internacional, La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/GIP/03/05, 4 de septiembre de 2003, pág 1 y 2. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2554.pdf>

⁸³ Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional, Ginebra, 4 de septiembre de 2003, pág. 3 y 4

procedimiento *ad hoc* actual tampoco ha incluido esta supuesta primera etapa procedimental. En la hipotética situación que existiera, se estaría yendo contra un componente esencial del principio del debido proceso, ya que en una etapa inicial, no se pueden estar tomando decisiones de fondo sobre temas tan fundamentales como lo relacionado a la comisión de delitos comunes, o si la petición rechazada en otro país siguió los estándares internacionales ampliamente aceptados. Por ello el análisis que se hace a continuación, se ubica dentro del esquema de la exclusión.

La fracción VI del artículo 166 al precisar que “*no se admitirá como refugiado al extranjero o extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes hipótesis*” está creando cláusulas por medio de las cuales solicitantes que estuviese inmersos en las conductas allí descritas, no se podrían beneficiar de la protección, esto es, que quedarán excluidos de los derechos inherentes a la condición de refugiados.

Cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP: delitos comunes

Artículo 166.- Refugiado.-

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

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

“Que el solicitante sea perseguido con motivo de delitos comunes “

La cláusula de exclusión de la Convención de 1951 dice que la persona: “*ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.*” En el reglamento de la LGP para que se aplique la exclusión se exige únicamente una razón: persecución por un delito común. En cambio la exclusión convencional se articula alrededor de varios elementos: que el delito cometido sea común y grave; y que se haya cometido por el refugiado fuera del país de protección y antes de ser admitido a él como refugiado. En la forma como está concebida la exclusión en el reglamento de la LGP, se podría interpretar que se trataría de cualquier delito común independientemente de su gravedad y sin tener el elemento geográfico-temporal exigido por la Convención de 1951.

Delito grave

“38. Resulta evidente que los redactores de la Convención de 1951 no pretendían excluir a individuos necesitados de protección internacional por la simple comisión de delitos menores. Además, la gravedad del delito debe juzgarse según normas internacionales, no simplemente por cómo se lo caracteriza en el país de acogida o el país de origen. De hecho, actividades garantizadas por el derecho internacional relativo a los derechos humanos (por ejemplo, el ejercicio de la libertad de expresión) no deben considerarse un delito, mucho menos uno grave.

“39. Al determinar la gravedad del delito, los siguientes factores resultan relevantes:

- *La índole del acto,*
- *El daño efectivo provocado,*
- *El procedimiento empleado para procesar o enjuiciar el delito,*
- *La naturaleza de la pena y*
- *Si la mayoría de las jurisdicciones lo considerarían un delito grave.”*⁸⁴

*“155. [U]n delito “grave” tiene que ser una infracción castigada con la pena de muerte o con penas muy graves. Las infracciones sancionadas con penas menos graves no son causa de exclusión con arreglo al párrafo b) de la sección F del artículo 1, aunque técnicamente tengan la denominación de “delitos” en el derecho penal del país del que se trate.”*⁸⁵

*“40. Ejemplos de delitos ‘graves’ incluyen el asesinato, la violación, los incendios provocados y el robo a mano armada. Otras infracciones también pueden considerarse serias si las acompaña el uso de armas letales, si involucran lesiones graves contra personas, o si hay indicios de una conducta delictiva habitual y otros factores similares. Por otra parte, delitos como el hurto menor o la posesión para el uso personal de sustancias narcóticas ilícitas no llegan a alcanzar el nivel de “gravedad” a que se refiere el artículo 1F (b).”*⁸⁶

Delito común

“41. Un delito grave debería considerarse común cuando otros motivos (por ejemplo razones personales o de lucro) son la característica predominante del delito particular cometido. Cuando no existen vínculos claros entre el delito y su presunto objetivo político, o cuando el acto es cuestión es desproporcionado en relación con el presunto objetivo político, predominan los motivos comunes.

“43. Para que un delito se considere político, los objetivos políticos deben ser consistentes con los principios de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Un objetivo político que viole los derechos humanos fundamentales no puede servir como justificación. Esto es consistente con las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que especifican que sus términos no deberán interpretarse en el sentido de que otorgan el derecho a participar en actividades dirigidas a la destrucción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de otros.”

Fuera del país de asilo

“44. normalmente se aplicaría al país de origen, pero también podría ser otro país aparte del país de refugio. No puede, en principio, ser el país donde el solicitante busca reconocimiento como refugiado. Los individuos que cometen “delitos comunes graves” dentro del país de asilo están sujetos a las normas penales de ese país y, en el caso de delitos particularmente graves, a los artículos 32 y 33(2) de la Convención de 1951; no caben dentro del ámbito de la cláusula de exclusión del artículo 1F(b). La lógica de la Convención es, así, que el tipo de delitos cubiertos por el artículo 1F (b) que se cometieran tras la admisión se manejarían mediante la aplicación rigurosa del derecho penal nacional o, de ser necesario, mediante la aplicación del artículo 32 y el 33(2).

⁸⁴ Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional, Ginebra, 4 de septiembre de 2003, párr. 38 y 39

⁸⁵ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, párr. 155 http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4359

⁸⁶ Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional, Ginebra, 4 de septiembre de 2003, párr. 40.

“45. Se ha dado, en raras ocasiones, que cortes nacionales interpreten el artículo 1F (b) de la Convención de 1951 en el sentido de que cualquier delito común grave cometido antes del reconocimiento formal como refugiado llevaría automáticamente a la exclusión. Según esta interpretación, un solicitante que cometiera un delito común grave en el país de asilo, pero antes de ser reconocido formalmente como refugiado, debe ser excluido. En opinión del ACNUR, no es correcto emplear la frase “antes de ser admitida [...] como refugiada” para referirse al período que la persona pasó en el país antes de ser reconocida como refugiada, ya que el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativo, no constitutivo.”⁸⁷

Por lo establecido anteriormente, se considera que la cláusula de exclusión respecto a delitos comunes del reglamento de la LGP, no es acorde a lo establecido en la Convención y por ende necesariamente no corresponde a la finalidad que la comunidad internacional tenía y tiene sobre el contenido de dicha exclusión, en el caso de México debe ser claro que la interpretación respecto de la gravedad del delito debe corresponder a lo establecido en nuestra normatividad interna tratando de hacer una relación entre el acto y la pena.

Cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP: Rechazo en otro país

Artículo 166.- REFUGIADO

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

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

“d) Que provenga de un país en el cual se le haya negado la calidad de asilado o refugiado (...)”

Para el análisis de esta cláusula de exclusión se examinarán a continuación el concepto de la extraterritorialidad de la condición de refugiado y los movimientos irregulares de refugiados.

Concepto de la extraterritorialidad

El Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) ha indicado que

- La condición de refugiado tiene un carácter internacional y que dicha condición se mantenga sin interrupciones,
- Las personas refugiadas mantienen su condición a menos que se aplique a ellas una cláusula de cesación o exclusión;

⁸⁷ Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional, Ginebra, 4 de septiembre de 2003, pág. 40, 41, 43, 44, 45.

- La condición de refugiada determinada por un Estado Contratante sea reconocida también por los demás Estados Contratantes;
- Un Estado Contratante puede cuestionar la condición de refugiado determinada en otro Estado Contratante únicamente en casos excepcionales en que fuera evidente que la persona no cumpliera con los requisitos de la Convención, es decir, si se llegara a saber que las declaraciones formuladas inicialmente habían sido fraudulentas o se demostrara que se aplicaba a la persona interesada una disposición de cesación o exclusión de la Convención de 1951;
- La decisión de un Estado Contratante de no reconocer la condición de refugiado no impide que otro Estado Contratante examine una nueva solicitud de condición de refugiado presentada por la misma persona.⁸⁸

Movimientos irregulares de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados

El EXCOM reconoce que hay refugiados, identificados oficialmente como tales (o como solicitantes de asilo), que abandonan de manera irregular los países donde ya han encontrado protección a fin de buscar asilo o reasentamiento permanente en otra parte. Los movimientos irregulares se realizan en gran medida por personas que se sienten obligadas a partir, debido a la falta de posibilidades de educación y de empleo y a la inexistencia de soluciones duraderas a largo plazo.

El Comité Ejecutivo del ACNUR reconoce

“ (...) que puede haber casos excepcionales en los que un refugiado o un solicitante de asilo puede afirmar justificadamente que tiene razones para temer ser objeto de una persecución o que su seguridad física o su libertad están en peligro en el país en el que había encontrado previamente protección. Las autoridades del Estado donde solicita asilo deberán atender favorablemente estos casos.”⁸⁹

⁸⁸ Conclusión 12, (XXIX), 1978, Consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado.

⁸⁹ Conclusión 58 (xl), 1989, Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, literal g)

En forma automática México no puede excluir a una persona *a priori*, sin haberle escuchado las razones que la motivaron a buscar protección en un país tercero. El extranjero no sólo tiene derecho a presentar su petición, sino igualmente su derecho se extiende a que se examine en forma detenida las razones que la impulsaron a salir del primer país de protección, a que se analice si dicho país respetó y aplicó las definiciones sobre refugiados así como las normas procedimentales del debido proceso. Sólo sobre esa base y teniendo los criterios de la extraterritorialidad de la definición de refugiado, las razones justificadas para salir del país y cómo su caso fue presentado, analizado y decidido en dicho país, la decisión en México podrá tomarse. La aplicación de este artículo en forma mecánica podría conducir a la toma de decisiones en franca oposición a las normas derivadas de la Convención de 1951, basadas principalmente en el principio *pro homine*

Cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP: No presentar la solicitud en tiempo

Artículo 166.- REFUGIADO

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

“La solicitud deberá formularse al ingreso al territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes (...)

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

“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 (...)”

La Convención de 1951 señala – sin precisar plazos - que las solicitudes deben presentarse “sin demora.” Convención de 1951, Artículo 31, No penalización por ingreso ilegal

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. (El subrayado no está en el original)

Tanto el ACNUR, el EXCOM como la Unión Interparlamentaria Mundial han enfatizado que los términos perentorios para presentar solicitudes no pueden aplicarse en forma estricta y mecánica. Si la solicitud ha sido formulada por fuera del término establecido en México de 15 días hábiles, se le deberá brindar al solicitante la oportunidad para que explique las razones que lo llevaron a presentarla a destiempo. La Convención de 1951 mientras establece el criterio general de presentarse “sin demora a

las autoridades”, igualmente brinda la oportunidad para que se alegue las razones justificadas de su presencia ilegal. Sería lamentable que por una aplicación sin el debido razonamiento justificativo, México excluyera del beneficio de la protección a una persona que tuviese razones fundadas para temer ser devuelta a su país de origen o residencia habitual.

“Sin demora”: Asimismo, tampoco se puede aplicar mecánicamente ningún límite de duración al concepto ‘sin demora’. Y ello porque los solicitantes de asilo deben afrontar los efectos del trauma, los problemas de comunicación, la falta de información, el temor o la sospecha con respecto a las autoridades, la falta de medios de subsistencia básicos y otras dificultades.

“Causa justificada’ Esta expresión implica que es necesario tomar en consideración las circunstancias en que el solicitante de asilo huyó.”⁹⁰

El EXCOM ha indicado que

“i) Si bien puede establecerse que quienes busquen asilo estén obligados a presentar su solicitud dentro de un cierto plazo, el hecho de no hacerlo, o de no cumplir con otros requisitos formales, no debería excluir la consideración de una petición de asilo.”⁹¹

Cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP: Tener otra calidad y característica migratoria

Artículo 166 (Reglamento LGP).- *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 (...)

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

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

Esta disposición no tiene en cuenta que todo extranjero tiene el derecho de buscar asilo, en virtud de los derechos de petición y acceso al procedimiento reconocidos internacionalmente. Por otra parte ha sido internacionalmente aceptado que el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativo y no constitutivo. Una persona “no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiada.”⁹² Esta cláusula de exclusión del Reglamento de la LGP conduce a la terrible paradoja de incitar a los refugiados a ingresar al país en forma irregular. En efecto, si un solicitante se internara en el territorio nacional en forma totalmente legal con visa de turista (calidad no inmigrante, característica turista, cfr. Art. 42, I LGP) con el interés

⁹⁰ ACNUR y Unión Interparlamentaria, Protección de los Refugiados – Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, Guía práctica para parlamentarios, número 2 – 2001, p. 84

⁹¹ EXCOM, Conclusión 15, 1979

⁹² Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, pág. 28.

específico de solicitar protección, ésta se le podría negar por haber ya adquirido una calidad y características diferentes.

Cláusulas de cesación

En la Convención de 1951 están incluidas las llamadas “cláusulas de cesación” que

“(…) enuncian las condiciones en que un refugiado deja de tener tal calidad. Estas cláusulas se basan en la idea de que no se debe proporcionar protección internacional cuando ya no sea necesaria ni esté justificada (...) Las cláusulas de cesación tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado (...) pueden salir a la luz circunstancias que indiquen que una persona ni siquiera hubiera debido ser reconocida como refugiado; por ejemplo, si posteriormente se descubre que obtuvo la condición de refugiado en virtud de una presentación inexacta de los hechos, que posee otra nacionalidad o que, de haberse conocido todos los hechos pertinentes, se le hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión. En tales casos, normalmente se cancela la decisión en virtud de la cual se concedió a esa persona la condición de refugiado.”⁹³

Si un refugiado quebranta las leyes en el país que le ha brindado protección, debe ser juzgado de la misma manera que los nacionales del país; si es condenado deberá pagar la sanción, pero en ningún momento deberá perder la condición de refugiado, ya que como se ha indicado su condición es un reconocimiento de carácter declarativo y no constitutivo.

La condición de refugiado se debe terminar exclusivamente por aplicación de las cláusulas de cesación consagradas en la Convención de 1951, por cancelación de su estatuto o por revocación del mismo.

Cancelación

La cancelación se puede hacer cuando surgen elementos que, de haberse conocido y tomado en consideración en el momento del reconocimiento, hubiesen llevado a una conclusión negativa o a la aplicación de una cláusula de exclusión.

⁹³ Id., pág. 111 y 116

“13. Los principios generales del derecho administrativo permiten cancelar la condición de refugiado cuando se descubre posteriormente que tal decisión carece de fundamento, bien porque el solicitante no satisfacía los criterios de inclusión, bien porque se hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión en el momento del fallo de haberse conocido todos los hechos. La cancelación, sin embargo, no se relaciona con la conducta de la persona después de habersele otorgado el asilo.

“15. La decisión errónea puede deberse a un fraude por parte del solicitante, como la tergiversación intencional de los hechos centrales que fundamentaron la solicitud de asilo. También puede atribuirse a las autoridades—por ejemplo, debido a un proceso inadecuado de toma de decisiones. Sea como sea, el acto de cancelación corrige una decisión administrativa o judicial que estaba errada desde el inicio, revocando la determinación original errónea (a partir de entonces o ex tunc). En tales situaciones el individuo no es, ni ha sido nunca, un refugiado.”⁹⁴

Revocación

La revocación gobierna el trato de quienes han sido correctamente reconocidos como refugiados.

“17. (...) cuando un refugiado incurre en conductas que caben dentro del ámbito del artículo 1F(a) o 1F(c), por ejemplo al participar en actividades armadas en el país de asilo, ello da pie a que se consideren las cláusulas de exclusión. En tales casos, puede resultar apropiada la revocación del asilo (a partir de entonces (sic) o ex nunc), siempre y cuando se satisfagan todos los criterios para aplicar el artículo 1F(a) o 1F(c).

A continuación se analizará las normas de la LGP y de su reglamento a la luz de los criterios que gobiernan las cláusulas de cesación de conformidad con la finalidad con que fueron precisadas en la Convención de 1951.

Ley General de Población. Art. 142. VI.

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

Reglamento LGP. Artículo 166.

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

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

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

“f) (...) Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente (...) Esta prórroga será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría (...)

“g) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría; (...)

⁹⁴ Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal, Departamento de Protección Internacional Ginebra, 4 de septiembre de 2003

“i) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.”

Básicamente la LGP y su reglamento han creado las siguientes cláusulas de cesación: Cuando el refugiado

- Viole las leyes nacionales.
- Se ausente del país sin haber pedido permiso previo o permanezca más tiempo del autorizado.
- No cumple con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría, como no pedir permiso para cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades; no informar cambios de estado civil y nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días.

Violación de las leyes nacionales

Los refugiados son extranjeros, que además de adquirir ciertos derechos como el de beneficiarse del principio de la no devolución, están igualmente obligados a cumplir y acatar las leyes del país donde se encuentran. Su condición de refugiados no los coloca en el campo de impunidad. Al respecto la Convención es muy clara en cuanto a los deberes de los refugiados:

Convención de 1951. 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.”

El EXCOM en siete ocasiones se ha referido a los deberes de los refugiados. En la última vez que lo ha hecho subrayó

*“(…) que los solicitantes de asilo y los refugiados [tenían] la obligación de cumplir las leyes y reglamentos del país en que [residían]”*⁹⁵

⁹⁵ Conclusión 85, 1998, Conclusión general sobre la protección internacional.

El refugiado al igual que cualquier nacional mexicano si ha cometido una violación a la legislación nacional, sea ésta de carácter penal, administrativa, fiscal, vehicular u otra, debe responder de ella ante la autoridad correspondiente, de conformidad con las normas del debido proceso. Si debe cumplir una pena privativa de la libertad, tras su liberación, deberá tener el derecho correspondiente a continuar su vida normal. Si bien es cierto que la misma norma establece que la “(...) Secretaría le podrá otorgar [al refugiado] la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país”, esta es una facultad puramente discrecional, ya que dice “podrá” y no “otorgará”. El refugiado podrá estar en riesgo que no se le otorgue ninguna otra calidad migratoria, lo que le permitiría al Estado a expulsarlo o devolverlo, alegando éste que ya no goza la persona del principio de no devolución puesto que su calidad y característica de no inmigrante refugiado ha cesado.

En caso que el Estado considere que la ofensa cometida por el refugiado, es de características tales que no la hacen merecedor para continuar viviendo el país, la Convención establece las causales por las cuales sí se podría hacer excepción del principio de "non-refoulement", o no-devolución que constituye la piedra angular del sistema de protección para los perseguidos.

Convención de 1951. Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución (refoulement)

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de 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.

“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, constituía una amenaza para la comunidad de tal país.” (El subrayado no está en el original)

Si el refugiado ha violado las leyes del país y se le ubica fundadamente en alguna de las dos razones del párrafo 2º del artículo 33 de la Convención de 1951, el Estado sí podría devolverlo a su país de origen o de residencia habitual. Igualmente el refugiado podría ser expulsado del país (no devuelto a su país de origen o de residencia habitual) “ (...) por razones de seguridad nacional o de orden público” como lo indica el siguiente artículo convencional:

Convención de 1951. 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 exculpatorias, 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. (El subrayado no está en el original)

Los dos artículos citados de la Convención de 1951 (32 y 33) autorizan plenamente al Estado a no permitir que el refugiado siga gozando de su protección si no ha sido garante de la confianza que se ha depositado en él. Pero tanto en la expulsión como en la devolución las razones que permiten la adopción de medidas tan drásticas están debidamente señaladas y las normas nacionales no pueden imponer cargas adicionales. Sin embargo, así como después de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el desarrollo y profundización de los mismos ha continuado, lo mismo ha ocurrido respecto a la interpretación de la expulsión (art. 32) y devolución (art. 33). Por ejemplo, durante el proceso de Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional organizada por el ACNUR con el apoyo de su Comité Ejecutivo, la Mesa Redonda de Expertos opinó que

“La no-devolución según el derecho de los derechos humanos es mucho más amplia que la protección ofrecida por la Convención de 1951. Esta no-devolución podría estar disponible para quienes se ven excluidos de la condición de refugiado.”⁹⁶

En este sentido es importante resaltar las importantes diferencias que se encuentran entre el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951 y el artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Éste a diferencia de aquél no aplica excepción.

Convención Americana de Derechos Humanos, S. José, 1969. Artículo 22.8.

“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 (...)”

⁹⁶ Mesa Redonda de Expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001, La Exclusión de la Condición de Refugiado. En ACNUR, Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, Solar Servicios Editoriales, México, 2003, pp. 16 a 22, pár. 32.

La Convención de 1951 y la de 1969 tienen la misma jerarquía e igual valor. Como existe una contradicción entre el art. 33 de la Convención de 1951 y el 22.8 de la Convención de 1969, se debe aplicar el de 1969, por ser posterior y más benéfico para el refugiado (principio pro homine). Además, el art. 22.8 de la Convención de 1969 indica un avance más positivo en la defensa de los derechos humanos de los perseguidos.

La presente argumentación no tiene el propósito de analizar el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (31 de enero de 1917), ya que está establecido que la Convención de 1951 está ubicada dentro del rango jurídico piramidal por debajo de la Constitución. Sin embargo es conveniente recordar dicho artículo:

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (31 de enero de 1917). Artículo 33

“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

“Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Emilio Rabasa et al. Afirman que

“Así, como el Ejecutivo se encuentra facultado para admitir extranjeros en el país, también lo está para expulsarlos cuando su conducta resulte perjudicial a los intereses jurídicos, políticos o materiales de la nación.”⁹⁷

Sobre la base de dicho artículo constitucional, al momento de la adhesión de México a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, el gobierno hizo la siguiente reserva:

“(…) El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención.”⁹⁸

En consecuencia, cuando se hace uso del artículo 33 de la Constitución, un refugiado podría ser expulsado del país, pero no podría ser devuelto a un territorio donde su vida, libertad o seguridad peligran por causa de algunas de las razones que motivaron brindarle protección en México.

⁹⁷ Rabasa Emilio O., Caballero Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Miguel Ángel Porrea Grupo Editorial, México DF., 11a. ed., 1997, p. 142.

⁹⁸ Decreto por el que se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2000

De conformidad con el repaso de los conceptos y normativas anteriores, la aplicación de la cláusula de cesación incluida en el reglamento de la LGP (violación de las leyes nacionales), impone una sanción adicional al refugiado que ha cometido la violación. No sólo se le condenará por la misma, sino que además perderá su característica migratoria de refugiado con lo cual cesaría su condición de refugiado y por ende podría ser devuelto a su país de origen o residencia habitual, al habersele despojado de su condición, por la aplicación de una cláusula no incluida en las normativas internacionales. El Estado, como se ha indicado, puede proceder a la expulsión o devolución de un refugiado, de conformidad con cláusulas muy precisas establecidas en la misma Convención de 1951. Pero aún para aplicarlas debe colocar en la balanza de las opciones aplicables, aquellas normas más favorables para el refugiado.

Cláusula de cesación: Ausentarse del país sin previa autorización o haber permanecido fuera de él más del tiempo permitido

Reglamento LGP. Artículo 166. REFUGIADO

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

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

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

La existencia de esta cláusula de cesación que no está incluida en la Convención de 1951, es una medida migratoria cuyo objetivo es controlar la salida de los refugiados del territorio nacional. Aquéllos están en la obligación de cumplir con las normas migratorias y deben salir del país haciendo uso del Documento de Viaje de la Convención de 1951, tras haber obtenido previamente las visas que fuesen necesarias. El no cumplimiento de esta obligación no debe llevar al Estado a la aplicación de una medida de carácter extremo como es el de cesarle su condición de refugiado. Se le podría por ejemplo, imponerle al refugiado sanciones administrativas como el pago de multas, pero no colocarlo

en un Estado de indefensión que lo haría susceptible a que pueda ser devuelto a su país de origen o de residencia habitual, al no estar considerado más como refugiado.

Cláusula de cesación: No informar a las autoridades

Reglamento LGP. Artículo 166. REFUGIADO

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

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

“g) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría; (...)

i) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.”

El gobierno y sus autoridades están legítimamente autorizados a conocer dónde se encuentran los refugiados dentro de su territorio y que les informen cambios de su estado civil o el nacimiento de un hijo. El no pedir autorización previa o el no informar a tiempo, son fallas administrativas que deberían sancionarse en consonancia con lo que son y no con la fortísima sanción de no renovárseles su permiso de estancia, lo que en términos prácticos equivale a una cesación de condición de refugiado y por ende dejarlos en una situación de ilegalidad, que podría dar lugar a una orden de expulsión o de devolución.

Aseguramiento

Ley General de Población, 1974. Art. 42. VI, adicionada, Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1990.

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

Esta disposición, aunque es positiva, no está en consonancia con la Convención de 1951, ya que ésta en su artículo 31 especifica que “Los Estados no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencias ilegales (...)” (El subrayado no está en el original). El artículo de la LGP es puramente facultativo ya que “podrá dispensar”, mientras el convencional es obligatorio “no impondrán”.

En México, los refugiados que se internan en el territorio nacional o permanecen en él en forma irregular, son sometidos a las normas generales que se aplican a los inmigrantes en situación similar, esto es, son asegurados en Estaciones Migratorias. Éstas, strictu sensu, no son cárceles, en cuanto que sus moradores no son enviados allí en virtud de órdenes emitidas por funcionarios judiciales, sino por funcionarios migratorios. No obstante los efectos son similares en cuanto que los refugiados sí son efectivamente privados de su libertad de movimiento, lo que equivale de facto a una detención.

El EXCOM en 1986 expresaba que la detención normalmente debía evitarse y daba cuatro razones por las cuales se podría recurrir a ella.

Recordando el artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

(...) “b) Expresa la opinión de que en vista de los sufrimientos que entraña, la detención debe normalmente evitarse. En caso necesario, se puede recurrir a la detención, pero solamente por las razones prescritas por la ley para proceder a la verificación de identidad; para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo; para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo; o para preservar la seguridad nacional o el orden público.”⁹⁹

En forma conjunta el ACNUR y la Unión Interparlamentaria, desarrollaron la directiva del Comité Ejecutivo del ACNUR en los siguientes términos:

“Las cuatro excepciones aceptables a la norma general de que se debe evitar la detención deben estar prescritas por la ley. Los solicitantes de asilo sólo pueden ser detenidos:

“Para proceder a la verificación de identidad: se refiere a los casos en que no se ha podido determinar la identidad o ésta ha sido cuestionada.

“Para determinar los elementos que sirven de base para la solicitud de asilo: se trata de una entrevista preliminar para obtener datos esenciales. El solicitante de asilo no puede ser detenido mientras dure el procedimiento de determinación de la condición o durante un plazo indefinido.

“En los casos en que los solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje o de identidad o han hecho uso de documentos falsos para inducir a error a las autoridades del país donde tiene la intención de solicitar asilo: las autoridades del país de asilo deben establecer que el solicitante de asilo actuó de mala fe e intentó engañarlas o se negó a cooperar con ellas. Los solicitantes de asilo que ingresan sin documentos porque no han podido obtenerlos, no deben ser detenidos únicamente por esa razón.

“Para proteger la seguridad nacional y el orden público: se trata de los casos en que hay motivos para pensar que el solicitante de asilo tiene antecedentes penales y/o afiliaciones que pueden constituir un riesgo para la seguridad nacional o el orden público. Los solicitantes de asilo que llegan mediante un sistema de tráfico o trata de personas deberían quedar excluidos de esta categoría, y no deberían ser detenidos por esa única razón. Suelen ser las víctimas y no los autores de actos delictivos.”

“¿Qué circunstancias no justifican la detención?”

“Los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos cuando llegan directamente de un territorio donde su vida o su libertad corriera peligro, se presentan sin demora ante las autoridades y pueden alegar causa

⁹⁹

Conclusión 44, 1986.

justificada de su entrada o presencia ilegales. La detención por razones distintas de las arriba mencionadas, por ejemplo en el marco de una política destinada a disuadir a los futuros solicitantes de asilo o a desalentar a los que ya han presentado una solicitud para que renuncien a seguir los trámites, es contraria a las normas del derecho internacional. No se debe utilizar la detención como una medida punitiva o disciplinaria en caso de entrada o de presencia ilegales. Tampoco se debe utilizar la detención para sancionar el incumplimiento de los requisitos administrativos relativos a la residencia en los centros de acogida o los campamentos de refugiados. La evasión no debería dar lugar a una exclusión automática del procedimiento de determinación de la condición de refugiado o al regreso al país de origen.”¹⁰⁰

Se requiere que las instrucciones sobre aseguramiento respecto de refugiados se adapten a las directivas internacionales pregonadas por el EXCOM, del cual México es Estado miembro. Se hace necesario la búsqueda e identificación de medidas alternativas al aseguramiento, para no penalizar indebidamente al refugiado pero que garanticen la seguridad nacional y publica así como el control del Gobierno respecto de las solicitudes de refugio ya que también se corre el riesgo de recibir un sin numero de solicitudes sin fundamento pero que pudiesen ser utilizadas para evitar la expulsión o repatriación y de esa forma continuar el viaje migratorio utilizando a México y la condición de refugiado de manera abusiva.

En general podemos considerar que en materia de inclusión tanto la Convención como la LGP son favorables a la persona sin embargo algunas de las disposiciones normativas contenidas en el reglamento de la Ley General de Población sí contravienen el espíritu de protección de la institución del refugio y por ende deberían ser reformadas.

4.5 Propuestas alternativas para un esquema de protección en materia de refugio.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, son instrumentos vinculantes para el Estado mexicano, nuestra Constitución establece claramente en el artículo 133 lo siguiente:

¹⁰⁰ ACNUR y Unión Interparlamentaria, Protección de los Refugiados – Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, Guía práctica para parlamentarios, número 2 – 2001, p.82

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

En este sentido una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, única facultada para interpretar la Constitución, ha establecido claramente la jerarquía normativa superior de los tratados internacionales respecto de las leyes federales, pero inferior a la Constitución.¹⁰¹

Este análisis sin embargo sólo obliga a los jueces no a las autoridades administrativas es decir al Ejecutivo Federal su aplicación tendría que darse por mandato judicial mediando juicio respecto de algún asunto en particular.

Por otra parte la Ley Sobre la Celebración de Tratados dispone en su artículo 5 que:

“Artículo 5

La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.”

Es claro que bajo los principios de derecho internacional público los Estados se obligan de buena fe a cumplir con sus compromisos internacionales y además a tomar las medidas necesarias para que su legislación interna contenga las disposiciones necesarias para la aplicabilidad de dichos instrumentos internacionales.

En este sentido el Dr. Manuel Becerra Ramirez explica como los tratados internacionales deben encontrar en la legislación nacional coherencia, nos dice que es un asunto de recepción de la norma internacional, ya que son dos ordenes jurídicos distintos el internacional y el interno, ambos con sus

¹⁰¹ Tesis jurisprudencial, *Leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa*, Octava Época, Tomo LX, diciembre de 1992, Tesis PC/92, página 27; Tesis aislada, *Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal* Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99, página 46.

propios ámbitos de aplicación, en caso de que un Estado no pueda aplicar un tratado Internacional del cual es parte debido a que su normatividad interna se lo impide, esta norma interna prevalecerá pero el Estado incurrirá en responsabilidad Internacional.¹⁰²

Por ello considero que se requiere una armonización legislativa en materia de refugio de hecho una ley específica sobre refugiados sería lo ideal, sin embargo la creación de una nueva Ley requiere no solamente de la elaboración técnica del documento, sino de la voluntad política de los partidos políticos para su consolidación, lo cual no parece muy factible a la luz de la problemática post electoral y “cuotas de poder” radicadas en el congreso.

Bajo este escenario lo más viable es pugnar por reformas reglamentarias y administrativas que fortalezcan el esquema de protección brindado a los refugiados actualmente, que si bien no pueden modificar la legislación nacional si la pueden hacer más acorde o armoniosa con los instrumentos internacionales, en este sentido dos acciones inmediatas parecen posibles, la primera consiste en formalizar un procedimiento adecuado para la determinación de la condición de refugiado, la cual deberá ser realizada por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, como órgano especializado en la materia y con suficientes facultades y atribuciones para realizarlo.

En segundo lugar reformar el Reglamento de la Ley General de Población, en los artículos 166, y 167 referentes al refugio, ya que como ha quedado claro que la forma en que un extranjero puede recibir protección del Estado mexicano por el reconocimiento de la condición de refugiado hasta el momento, es a través de la resolución que recaiga a un procedimiento administrativo migratorio, establecido en el

¹⁰² Becerra Ramírez, Manuel, *La Recepción Del Derecho Internacional En El Derecho Interno*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 22

Reglamento de la LGP, mientras dicho reglamento no sea reformado se seguirán enfrentando varias dificultades para la atención y protección de los refugiados.

Sin embargo en el corto plazo se puede avanzar tomando en consideración los siguientes aspectos.

El Acuerdo de creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, expedido por el Presidente de la República, el 4 de julio de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de ese mismo año, establece que se crea la Comisión Intersecretarial en la que concurren de acuerdo a su competencia distintas dependencias del ejecutivo federal, a fin de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados.

Asimismo establece que la COMAR propondrá las relaciones de intercambio con Organismos Internacionales creados para ayudar a los refugiados, y que aprobará los proyectos de ayuda a los refugiados, en el país.

El Acuerdo también plantea en el párrafo cuarto lo siguiente:

”La Comisión se auxiliará con un Secretariado Técnico el cual estará integrado por un funcionario designado de cada Secretaría integrante de la misma, y se encargará de formular los estudios y dictámenes que le encomiende la misma, así como las tareas que para el logro de los objetivos de la Comisión le sean asignados.

El Secretariado técnico contará con un Coordinador que será designado por el Presidente de la Comisión.”

Si bien la autoridad responsable en el ámbito migratorio es el INM, es importante destacar que el órgano especializado y creado por el Ejecutivo Federal en materia de refugiados es la COMAR, de forma tal que la participación de la COMAR en la determinación sobre qué personas recibirán protección por parte del Estado mexicano es fundamental.

Dicha participación sin embargo debe estar circunscrita dentro del procedimiento establecido por el Reglamento de la LGP en su artículo 166 y 167, por tanto la COMAR sólo puede participar en la sustanciación del trámite migratorio. Esta participación debería estar plasmada en el estudio, análisis y dictamen técnico, de las solicitudes de refugio, con fundamento en las facultades conferidas por su acuerdo de creación, *Inter alia* y a través del Secretariado Técnico.

Dicho dictamen se vincularía al procedimiento migratorio, a través de ser sometido al pleno del Comité de Elegibilidad sobre Refugiados del artículo 167 del Reglamento y de las facultades de la Coordinación General de COMAR, previstas en el Reglamento Interior.

Este estudio o análisis de las solicitudes de refugio conformado en un dictamen Técnico, elaborado por el Secretariado Técnico de la COMAR, puede contener las observaciones y recomendaciones de diversas áreas de gobernación, así como de representantes de otras dependencias u organismos internacionales, que se integrarían al Secretariado Técnico como invitados.

En este Secretariado Técnico no se debe manejar un esquema de votación donde, las ONG's o ACNUR voten pues únicamente deben emitir su voz, pero no incidir directamente en la decisión del mismo.

A continuación presento el mencionado proyecto de oficio para la instrumentación del procedimiento descrito anteriormente para el reconocimiento de la condición de refugiado.

PROYECTO

[Con el objetivo de contar con los elementos de juicio necesarios para que el Comité de Elegibilidad, previsto en el artículo 167 del Reglamento de la Ley General de Población, emita la recomendación correspondiente, a las solicitudes de personas que desean ser documentadas migratoriamente como No inmigrante, Refugiado por el Instituto Nacional de Migración apelando a la protección del Gobierno de México para que se les reconozca la condición de refugiado cuando sean perseguidas en términos de la normatividad nacional e internacional aplicable, instruyo a usted lo siguiente;

En mi carácter de Consejero Propietario representante del Presidente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, xxxxxxxxx Secretario de Gobernación, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 35, 42 fracción VI, de la Ley General de Población, 166 y 167 del Reglamento de la Ley General de Población, 6, 35, 36 fracciones V, VII, 55, 56, 57, 78, 79 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, emitido por el titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, se deberá convocar para el día 27 de septiembre de 2006 a la sesión de instalación del Secretariado Técnico que prevé dicho Acuerdo para realizar, a partir de esa fecha y en el futuro, de acuerdo con un calendario anual establecido para tal efecto, las siguientes actividades:

1. Formular los estudios y Análisis de las solicitudes de la calidad de No Inmigrante con característica de refugiado, presentadas por los extranjeros al Instituto Nacional de Migración, para determinar si técnicamente cumplen con lo establecido por la normatividad nacional e internacional de la que México sea Estado parte en la materia, para que se les reconozca la condición de refugiado, alegada.
2. Elaborar un dictamen técnico sobre la base del análisis de cada una de las solicitudes, en el cual se exprese la opinión final del Secretariado.
3. Proponer al Subsecretario de Población Migración y Asuntos Religiosos, en su calidad de Consejero Propietario representante del Presidente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, las reglas que considere pertinentes para el mejor funcionamiento del Secretariado Técnico.
4. Proponer criterios de análisis para elegibilidad de refugiados.
5. Proponer los mecanismos de coordinación internos y externos necesarios para la atención oportuna, respetuosa, legal y humana de las solicitudes de refugio.

El Secretariado Técnico deberá estar integrado de la siguiente forma:

- El titular de la Coordinación General de la COMAR, quien fungirá como Coordinador del Secretariado Técnico;
- Un representante de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
- Un representante del Instituto Nacional de Migración;
- Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Se podrá invitar a las sesiones del Secretariado Técnico a un representante de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, a otros representantes del gobierno federal, así como a representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, de la sociedad civil y de la academia, lo cual será determinado en cada convocatoria.

El Secretariado Técnico deberá conducirse bajo las siguientes reglas generales mismas que son constitutivas, más no limitativas.

1. Sesionar por lo menos dos veces al mes en las instalaciones de la Coordinación General de la COMAR.
2. Informar periódicamente sobre el resultado de sus deliberaciones a esta Subsecretaría.
3. Enviar a la Subsecretaría los dictámenes con la debida anticipación para las sesiones del Comité de Elegibilidad.
4. La Coordinación deberá llevar para fines estadísticos y de control, un registro, actualizado de solicitudes de refugio de acuerdo con la información que para tal efecto proporcione el INM, dicho registro deberá proteger los datos personales de los solicitantes. La validación del registro será por parte del INM.
5. El instituto Nacional de Migración permitirá el acceso al personal de la Coordinación General de COMAR designado por el Coordinador del Secretariado Técnico, en las estaciones migratorias para entrevistar a los extranjeros que se encuentren asegurados y que deseen solicitar su reconocimiento como refugiados o que ya lo hayan solicitado.
6. El Instituto Nacional de Migración, Informará al Coordinador del Secretariado Técnico, sobre la recepción de las solicitudes de refugio en un lapso no mayor a 24 horas, a fin de dar inicio a la dictaminación técnica.
7. La Coordinación del Secretariado Técnico deberá enviar a todos los miembros del mismo, las convocatorias de sesión que contendrán el orden del día correspondiente y los documentos necesarios para su análisis, con las valoraciones previas que haya realizado a cada caso en particular, por lo menos 72 horas antes de cada sesión.
8. El Secretariado Técnico, podrá sesionar únicamente si se encuentran presentes por lo menos tres de los cinco integrantes.

9. Las opiniones de los invitados a las sesiones deberán constar, de manera separada en los dictámenes, para referencia del Comité de Elegibilidad, y se solicitará que éstas sean lo más concretas posibles y que expresen su acuerdo o desacuerdo con el dictamen.
10. Las sesiones deberán conducirse bajo los principios de transparencia, legalidad y respeto a las opiniones de los presentes.
11. Las deliberaciones y dictámenes del Secretariado Técnico, se considerarán información reservada hasta en tanto no se resuelva en definitiva la solicitud por parte del Instituto Nacional de Migración, lo anterior con fundamento en el artículo 14 fracción VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se deberá por tanto clasificar debidamente dicha información.
12. Los invitados a las sesiones deberán firmar un acuerdo de confidencialidad de la información que se trate en las reuniones, mismos que deberán constar en los archivos del Secretariado, en caso de no cumplir dicho compromiso la Coordinación del Secretariado Técnico someterá al pleno del mismo, para su aprobación, la suspensión temporal de las invitaciones, la restricción parcial o definitiva de la participación en las sesiones o la expulsión definitiva del invitado que se trate, lo anterior independientemente de las responsabilidades administrativas, penales o civiles conforme a la normatividad aplicable.
13. Cuando las opiniones de todos los invitados difieran sustancialmente de los posicionamientos de los integrantes del Secretariado Técnico, éste deberá revisar cuidadosamente las opiniones, reflexionar sobre las mismas y argumentar en la sesión inmediata siguiente, así como en el dictamen las razones por las que no existe acuerdo o las que hicieron cambiar su posición inicial.
14. El análisis de las solicitudes deberá ser eminentemente técnico, y orientado por los principios generales de derechos humanos.
15. La Coordinación del Secretariado realizará las consultas necesarias a las instancias de seguridad nacional, sobre cada caso analizado, sobre dichas consultas informará debidamente al Subsecretario, en caso de existir algún riesgo a la seguridad nacional se informará al pleno del Secretariado la suspensión, por dicho motivo de la dictaminación técnica y el caso será sometido inmediatamente al Comité de Elegibilidad para que recomiende lo conducente.
16. La Coordinación del Secretariado Técnico mantendrá un acta de cada sesión misma que contendrá los acuerdos tomados, el sentido de los votos y opiniones emitidas y deberá ser firmada por todos los presentes indicando nombre y cargo e institución que representan.

Las solicitudes deberán contar con un dictamen técnico por parte del Secretariado en un máximo de tres sesiones, en caso de no llegar a acuerdo sobre alguna después de tres sesiones, se deberá someter al Comité de Elegibilidad, en su sesión inmediata siguiente presentando todas las posturas y aclarando las razones del desacuerdo.]

Como podemos observar el Acuerdo propuesto ofrece varias ventajas su implementación sólo requiere de la firma por parte del Subsecretario de Población Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB y de girar instrucciones a la Coordinación General de la COMAR y al Instituto Nacional de Migración , por otra parte permite distinguir entre la determinación de la condición de refugiado y el otorgamiento de la característica migratoria contenida en la Ley, asimismo evita un proceso legislativo largo y tortuoso que redundaría en la falta de protección internacional en el corto plazo para los refugiados, permite la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo ya que la dictaminación técnica puede llevarse a cabo considerando toda la normatividad aplicable, en virtud de que no se esta realizando un acto de autoridad sobre la característica migratoria sino se esta dando una opinión técnica respecto del caso de acuerdo a todo el marco normativo vigente y además es realizado mediante un órgano colegiado que permite la inclusión de visiones diversas lo que lo convierte en un procedimiento incluyente.

Para poder realizar cualquier reforma al reglamento de la Ley General de Población se debe tomar en consideración que estas no pueden ir más allá de lo establecido en la propia ley y deben circunscribirse a lo dictado por ella.

Por tanto dichas reformas no podrían hacer referencia a la “Condición de Refugiado” ya que dicha figura carece de naturaleza jurídica en la Ley General de Población, tampoco puede hacer incluir una definición nueva o ampliada de lo que es un refugiado según la Ley, en general se presenta limitantes respecto de las condiciones de inclusión, pero es posible modificar tanto el procedimiento para hacerlo acorde al del Acuerdo Propuesto y además eliminar criterios restrictivos o limitativos que impiden el acceso a la protección internacional.

Teniendo esto en mente he elaborado un proyecto de reformas a los artículos 3, 166 y 167 del Reglamento de la Ley General de Población que considero permitirían alcanzar el objetivo de contar con un mecanismo de protección en la normatividad referente al refugio.

REFORMA A LOS ART. 3, 166 Y 167 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 3.- Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:	<u>Sin modificación</u>
I. Ley: la Ley General de Población;	<u>Sin modificación</u>
II. Reglamento: el Reglamento de la Ley General de Población;	<u>Sin modificación</u>
III. Secretaría: la Secretaría de Gobernación;	<u>Sin modificación</u>
IV. Consejo: el Consejo Nacional de Población;	<u>Sin modificación</u>
V. Instituto: el Instituto Nacional de Migración;	<u>Sin modificación</u>
VI. Secretario: el Secretario de Gobernación;	<u>Sin modificación</u>
VII. Subsecretario: el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, y	Se actualiza denominación, para quedar como sigue: VII. Subsecretario: el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, y
VIII. Comisionado: el Comisionado del Instituto Nacional de Migración.	<u>Sin modificación</u>
<u>Adición</u>	IX. Coordinación: La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Las citas de artículos y capítulos sin mención del ordenamiento al que pertenecen, corresponderán a los de este Reglamento.	<u>Sin modificación</u>
Artículo 166.- REFUGIADO.- La admisión de los No Inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción VI de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:	<u>Sin modificación</u>

<p>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;</p>	<p><u>Se modifica para quedar como sigue:</u></p> <p>I.-Podrá solicitar Todo extranjero o extranjera que para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país, y que ingrese a territorio nacional, independientemente de que posea o no, una calidad y característica migratorias,</p> <p>También podrán solicitar los extranjeros por las causas establecidas en el párrafo anterior, cuando éstas hayan surgido posteriores a su ingreso a territorio nacional y que le impidan regresar a su país.</p>
<p><u>Adición</u></p>	<p>II. El extranjero presentara su solicitud, en la oficina del Instituto o de la Coordinación más cercana al lugar en donde se encuentre.</p> <p>La autoridad receptora deberá remitir dicha solicitud al servicio central del Instituto por la vía más expedita en el siguiente día hábil a su recepción.</p>
<p>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.</p>	<p><u>Se modifica y se adiciona párrafo, para quedar como sigue:</u></p> <p>III. La autoridad migratoria correspondiente, tomará las medidas necesarias para que el solicitante permanezca a su disposición, cuando no cuente con estancia regular en el país hasta en tanto se resuelve su solicitud,</p> <p>Los solicitantes de refugio que no cuenten con estancia regular en el país, podrán acogerse a lo establecido en el artículo 153 de la Ley, para tal efecto, la Coordinación podrá colaborar con la autoridad migratoria y tomar las medidas necesarias para su seguridad.</p>
<p>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;</p> <p>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;</p>	<p><u>Se unifica contenido de las fracciones III y IV v, se modifica redacción, para quedar como sigue:</u></p> <p>IV. Servicio Central admitirá a trámite la solicitud para obtener la calidad y característica de no inmigrante refugiado y en un plazo no mayor a cinco días hábiles deberá enviarla a la Coordinación a efecto de que lleve a cabo un análisis y evaluación</p> <p>La Coordinación remitirá al Instituto, en un termino no mayor de 70 días naturales, el resultado de la evaluación a que alude el párrafo anterior, en un dictamen, el cual contendrá como mínimo lo siguiente:</p> <p>a.- Información sobre los motivos por los que el extranjero huyo de su país de origen, si viene o no de un tercer país, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación, el medio de transporte que utilizó; los documentos que se aporten para tal efecto, así como los demás medios de convicción que se consideren pertinentes;</p> <p>b.- Información sobre las condiciones que prevalecen en el país de origen del extranjero</p> <p>Análisis cualitativo de la información a que se refieren los incisos precedentes,</p> <p>c.- Valoración que permita inferir si el extranjero se encuentra o no, en una hipótesis de refugio.</p> <p>La información y documentación que forme parte del dictamen, será de exclusiva responsabilidad de la Coordinación.</p>

<p>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;</p> <p>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.</p>	<p><u>Se modifica redacción, para quedar como sigue:</u></p> <p>V.- Servicio Central del Instituto, con base en el dictamen de la Coordinación, y las pruebas ofrecidas emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor de 15 días naturales.</p> <p><u>Se elimina</u></p>
<p>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;</p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>VI. La Coordinación podrá tomar las medidas necesarias para la seguridad e integración social del extranjero que haya obtenido la calidad y característica de no inmigrante refugiado.</p>
<p>VII. No se admitirá como refugiado al extranjero o extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes hipótesis:</p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>VII. No se otorgará esta característica migratoria al extranjero o extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes hipótesis:</p>
<p>a) Que se trate de un migrante por motivos económicos o distintos a los previstos en la fracción I;</p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>a) Que se trate de un migrante por motivos económicos o distintos a los previstos en el artículo 42 fracción VI de la Ley;</p>
<p>b) Que el solicitante sea perseguido con motivo de delitos comunes;</p>	<p><u>Sin modificación</u></p>
<p>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;</p>	<p><u>Sin modificación</u></p>
<p>d) Que provenga de un país en el cual se le haya negado la calidad de asilado o refugiado;</p>	<p><u>Se elimina</u></p>
<p>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</p>	<p><u>Se elimina</u></p>
<p>f) Que haya adquirido durante su estancia en el país distinta calidad y característica migratorias</p>	<p><u>Se elimina</u></p>
<p><u>Adición</u></p>	<p>d) Que haya cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, o un delito contra la humanidad;</p>

<u>Adición</u>	e) Que haya cometido fuera de territorio mexicano un delito común considerado como grave, antes de ser admitido en él como refugiado, atendiendo al principio de proporcionalidad entre el delito cometido y la persecución temida;
<u>Adición</u>	f) Que un tercer país le reconozca derechos inherentes a la posesión de la nacionalidad y en éste no tenga un fundado temor de persecución o que no exista un riesgo a su vida, seguridad o libertad.

VIII. Todos los extranjeros y extranjeras admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:	<u>Sin modificaciones</u>
a) La Secretaría determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten;	<u>Se modifica, para quedar como sigue:</u> a) La Secretaría autorizará las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia, cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten;
b) Los refugiados podrán solicitar la internación a territorio nacional de su cónyuge e hijos o padres que sean sus dependientes económicos;	<u>Se modifica, para quedar como sigue:</u> b) Los refugiados podrán solicitar la internación a territorio nacional de su cónyuge y familiares en primer grado, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 42 de la Ley;
c) Los extranjeros y extranjeras que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso de oficinas centrales, y si lo hicieran sin éste o permanecieran fuera del país por más del tiempo autorizado, perderán sus derechos migratorios;	<u>Se modifica, para quedar como sigue:</u> c) Los extranjeros y extranjeras que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso de la autoridad migratoria , y si lo hicieran sin éste o permanecieran fuera del país por más del tiempo autorizado, perderán su calidad y característica migratoria;
d) El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas;	<u>Sin modificación</u>
e) La Secretaría podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria;	<u>Sin modificación</u>
f) Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la renovación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta prórroga será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares; <u>Se modifica el orden, corresponde a esta fracción el inciso h)</u>	<u>Sin modificación</u> e) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría;

<p>g) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría;</p> <p><u>Se modifica el orden, corresponde a esta fracción el inciso e):</u></p>	<p><u>Sin modificación</u></p> <p>g) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.</p>
<p>h) Cuando a juicio de la Secretaría desaparezcán las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los treinta días siguientes al aviso de la autoridad, o bien podrá acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley, y</p> <p><u>Se modifica el orden, corresponde a esta fracción el inciso i):</u></p>	<p><u>Sin modificación</u></p> <p>h.- Las autorizaciones a que se refiere este artículo, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la renovación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta prórroga será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio previa opinión de la Coordinación y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares;</p>
<p>i) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento.</p> <p><u>Se modifica el orden, corresponde a esta fracción el inciso g):</u></p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>i.-Cuando a juicio de la Coordinación desaparezcán las circunstancias que motivaron el refugio, dará aviso al Instituto a efecto de que notifique al interesado de esta circunstancia y de que cuenta con treinta días para abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria, o para acogerse a lo establecido por el artículo 59 de la Ley, y</p>
<p>Contra la negativa de autorización al refugio procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que será resuelto en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso.</p>	<p><u>Se elimina</u></p>

<p>Artículo 167.- El Comité de Elegibilidad tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio, y se integrará por los siguientes servidores públicos, quienes tendrán derecho a voz y voto:</p> <p>I. El Subsecretario, quien fungirá como Presidente,</p> <p>II. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;</p> <p>III. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;</p> <p>IV. Un representante del Instituto, quien fungirá como Secretario Técnico, y</p> <p>V. Un representante de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.</p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>Artículo 167. El dictamen de la Coordinación deberá contar con la aprobación de un Comité de Elegibilidad que se integrará por los siguientes servidores públicos, quienes tendrán derecho a voz y voto:</p> <p>a) El Subsecretario, quien fungirá como Presidente,</p> <p>b) Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;</p> <p>c) Un representante del Instituto, quien fungirá como Secretario Técnico,</p> <p>g) Un representante de la Coordinación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.</p> <p>h) Un representante de la Secretaría del Trabajo</p>
<p>Por cada representante propietario habrá un suplente.</p> <p>Los representantes propietarios tendrán como mínimo el nivel de Director General o su equivalente y los suplentes el inmediato inferior al de aquéllos y serán designados por los propietarios Los acuerdos del Comité se tomarán por consenso.</p>	<p><u>Se modifica, para quedar como sigue:</u></p> <p>I. Por cada representante propietario habrá un suplente. Los representantes propietarios tendrán como mínimo el nivel de Director General o su equivalente y los suplentes el inmediato inferior al de aquéllos y serán designados por los propietarios.</p>

	II. Los acuerdos del Comité se tomarán por consenso.
Se podrá invitar a las sesiones del Comité a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a representantes de otras organizaciones o instituciones quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto.	<u>Se modifica, para quedar como sigue:</u> III. Se podrá invitar a las sesiones del Comité a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a un representante del área especializada en materia de derechos humanos de la Secretaría , así como a representantes de otras organizaciones, dependencias, o instituciones, y especialistas quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto.
<u>Adición</u>	IV. El Comité de Elegibilidad deberá sesionar por lo menos una vez al mes.
<u>Adición</u>	El Comité de Elegibilidad podrá autorizar la creación de grupos de trabajo con el objeto de que se realicen revisiones preeliminarias a los dictámenes que presente la Coordinación, y se integraran por representantes de las mismas instancias que integran el Comité y tendrán el mismo esquema de derechos de voz y voto. La opinión se tomará por mayoría.

Estas reformas pretenden avanzar en el corto plazo hacia un mecanismo normativo efectivo de protección para los refugiados, es evidente que se presenta la limitante de contar con una legislación armonizada al instrumento internacional, la creación de una Ley específica sobre refugiados permitiría satisfacer esa necesidad.

En este sentido durante la LIX legislatura el Senador del PAN Guillermo Herbert presentó una iniciativa sobre la Ley de Refugiados y Apatridas desafortunadamente no parece que haya sido asesorado adecuadamente ya que la misma presentaba muchas deficiencias no sólo en materia de Derecho Internacional de los Refugiados, sino en materia de derecho administrativo, sin embargo fue un esfuerzo noble, dicha iniciativa no fue aprobada y ha quedado como muchas otras en el tintero legislativo.

Una Iniciativa de Ley en materia de refugiados, requiere ser integral, es decir que prevea no sólo los aspectos relativos a la protección y determinación de la condición de refugiados sino que además prevea los mecanismos necesarios para asistir al refugiado y ayudarlo en su integración al país. Para su

formulación se requiere de una convocatoria amplia e incluyente donde las Autoridades migratorias de la COMAR, la cancillería, las ONG's y el ACNUR expongan sus puntos de vista y se trabaje en un texto que permita a México honrar su larga tradición de asilo y refugio.

CONCLUSIONES

Como se ha indicado, México a lo largo de toda su vida independiente ha abierto generosamente sus puertas a los perseguidos. Su compromiso libremente asumido en la arena internacional se materializó inicialmente con la ratificación de los siguientes instrumentos regionales: Convención sobre Asilo de 1928, la Convención sobre Asilo Político de 1933, la Convenciones sobre Asilo Diplomático y Territorial de 1954. Al mismo tiempo del desarrollo de la protección internacional en el ámbito regional, en el contexto mundial se estaban dando los pasos para que los Estados brindaran igualmente santuario a los perseguidos. En efecto, el noruego Fridtjof Nansen, fue nombrado en 1921 como el primer Alto Comisionado para los refugiados por la Liga de las Naciones, predecesora de las Naciones Unidas. Tras las experiencias de más de tres lustros, y luego de haberse incluido el derecho de asilo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, bajo el patrocinio de las Naciones Unidas se firmó la Convención de 1951 y posteriormente el Protocolo de 1967. 146 países han ratificado o se han adherido a uno o ambos instrumentos internacionales, convirtiéndolos entre los tratados con mayor aceptación mundial.

A pesar de la larga experiencia mexicana en acoger a refugiados, el Estado se adhirió a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 el 7 de junio del 2000¹⁰³ casi 40 años después de haber sido firmada la Convención. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰⁴ y la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia del mencionado artículo

¹⁰³ Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto del 2000.

¹⁰⁴ Artículo 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (31 de enero de 1917).

constitucional, tanto la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y local.¹⁰⁵

Desde el momento en que la Convención y el Protocolo fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación se convirtieron en Ley Suprema de toda la Unión inmediatamente por debajo de la Constitución, ya que el solo requisito formal para su vigencia era su promulgación. La anterior posición ha sido asumida por México en la arena internacional. A pedido de la Organización de Estados Americanos el gobierno mexicano informó que

“(...) la propia Constitución no establece la jerarquía precisa de los tratados internacionales, sin embargo, de conformidad con el más reciente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [citada anteriormente] los tratados están situados jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de la legislación federal (...) La tesis anterior, no obstante ser un criterio aislado que requiere ser reiterado (sic) en otras cuatro ocasiones sucesivas para convertirse en jurisprudencia obligatoria, posee un importante carácter orientador en los casos que se tramiten ante el resto de los órganos jurisdiccionales nacionales, por el hecho de provenir del Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. “¹⁰⁶

En seguimiento a lo anterior, México ha expresado en foros fuera de su frontera, que las obligaciones asumidas internacionalmente necesariamente deben implementarse adecuadamente en el ordenamiento jurídico interno. Esta posición está muy bien explicitada en la opinión consultiva que le sometiera el 10

¹⁰⁵ ”No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. (...) la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental (...)” Suprema Corte de Justicia, México, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis P.LXXVII/99, p. 46.

¹⁰⁶ Consejo Permanente De La Organización De Los Estados Americanos, Comisión De Asuntos Jurídicos Y Políticos, Respuestas al cuestionario aplicación en el orden interno de las normas internacionales en materia de derechos humanos [(De conformidad con la resolución AG/RES. 1828 (XXXI-O/02)] México, OEA/Ser.G/CP/CAJP-1852/01 Add., 15 abril 2001, p. 1 y 2

de mayo de 2002 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consultaba México, entre otros temas, sobre “*la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluidas aquellas oponibles erga omnes, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano*” y afirmaba que

*“[P]reocupa profundamente al Gobierno de México la incompatibilidad de interpretaciones, prácticas y expedición de leyes por parte de algunos Estados de la región, con el sistema de derechos humanos de la OEA.”*¹⁰⁷

*“¿Cuál sería la validez – preguntaba México - de la interpretación por parte de un Estado americano en el sentido de subordinar o condicionar de cualquier forma la observancia de los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la igualdad ante la ley y a la igual y efectiva protección de la misma sin discriminación, a la consecución de objetivos de política migratoria contenidos en sus leyes, independientemente de la jerarquía que el derecho interno atribuya a tales leyes, frente a las obligaciones internacionales derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otras obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos oponibles erga omnes?”*¹⁰⁸

En su respuesta la Corte Interamericana de Derechos Humanos se explayó sobre varios tópicos, entre los cuales se resaltan:

- La obligación que tiene el Estado de respetar y garantizar los derechos fundamentales.
- El deber del Estado de modificar su derecho interno para que cumpla las obligaciones internacionales asumidas.

¹⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos De Los Migrantes Indocumentados, párrafos 1 y 2 .

¹⁰⁸ Id., pág. 4. 3

- La adaptación que debe realizarse en cumplimiento del principio de la efectividad, articulado alrededor de la: supresión de normas y prácticas contrarias a las garantías convencionales; y expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva aplicación internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos contestó:

*“En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.”¹⁰⁹ “[E]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.”¹¹⁰*

“[T]anto los instrumentos internacionales como la jurisprudencia internacional respectiva establecen claramente que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.”¹¹¹

Aunque la consulta se refería específicamente a la condición jurídica y derechos de los trabajadores migrantes indocumentados, lo consultado por México y lo contestado por la Corte tiene una validez absoluta sobre los refugiados, en cuanto que la Convención de 1951 se está refiriendo a derechos fundamentales de las personas perseguidas como son su vida, libertad y seguridad.

¹⁰⁹ Id., pár. 77

¹¹⁰ Id., pár. 78

¹¹¹ Id., pár. 81

Vale la pena enfatizar que hay convenciones internacionales de las que México es Estado Parte como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que establecen que el disfrute de ciertos derechos humanos fundamentales no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de emergencia (art. 4.2 Pacto¹¹² y art. 27 Convención Americana¹¹³). La violación a personas de los derechos da pie para que ella pueda legítimamente alegar un temor fundado de persecución. Entre dichos derechos se encuentran por ejemplo el derecho a la vida (art. 6 Pacto, art. 4 Convención Americana); derecho a libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18 Pacto, art. 12 Convención Americana); derecho a no ser objeto de tortura ni de trato o castigo cruel e inhumano (art. 7 Pacto, art. 5 Convención Americana); derecho a que se reconozca la personalidad jurídica de cada individuo (art. 16 Pacto, art. 3 Convención americana); derecho no ser sometido a esclavitud o servidumbre (art. 8. 1 y 2 Pacto, art. 6 Convención americana); derecho a la nacionalidad (art. 20 Convención Americana); derecho al nombre (art. 18 Convención Americana); derechos del niño (art. 19 Convención Americana); derecho a no ser encarcelado por el mero hecho de no poder cumplir una obligación contractual (art. 11 Pacto);

¹¹² “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

“2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

“3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.” Artículo 4, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

¹¹³ Artículo 27. Suspensión de Garantías

“1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

“2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

“3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.” Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, 1969.

derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional (art. 15 Pacto, art. Convención Americana).

La globalización, las políticas de seguridad adoptas por los Estados debido a los riesgos potenciales o reales del terrorismo, el creciente y aparentemente imparable flujo migratorio, han hecho obligatorio que la protección a los perseguidos, quede necesariamente envuelta dentro de lo que hoy se denomina comúnmente como “flujos migratorios mixtos.” En efecto, como lo ha indicado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Señor Antonio Guterres, ante el Comité Ejecutivo del ACNUR¹¹⁴ el 2 de octubre de 2006,

“estamos presenciando más y más oleadas de movimientos de carácter mixto, en donde la mayoría son inmigrantes pero también hay personas que necesitan protección internacional: refugiados, mujeres víctimas de trata, menores no acompañados.”

Las razones básicas por las cuales salen de sus países de origen los emigrantes y los refugiados son fundamentalmente diferentes. Mientras aquéllos lo hacen por razones legítimas de búsqueda de mejores condiciones de vida, los refugiados se ven obligados a huir para proteger su vida, libertad o seguridad. Los refugiados son una categoría distinta de personas en virtud de su necesidad de protección internacional regulada en forma básica por la Convención de 1951. Se hace necesario reconocer que la protección de refugiados y la gestión migratoria son diferentes, pero complementarias. Por ejemplo, en no pocas ocasiones los refugiados se ven obligados a trasladarse de manera irregular de sus países de origen o de residencias habituales en busca de resguardo y seguridad a otros países, utilizando los mismos mecanismos de tráfico utilizados por los emigrantes.¹¹⁵ De allí que el tratamiento entre los refugiados y los migrantes requieran tratamientos normativos claramente diferenciados y distintos.

¹¹⁴ Como órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité Ejecutivo está integrado por 64 Estados, entre ellos México, todos los cuales se caracterizan por tener “un demostrado interés por resolver el problema de los refugiados y haberse esforzado por lograrlo”.

¹¹⁵ Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo Observaciones y Recomendaciones del ACNUR, 28 de Junio 2006

El tratamiento de los flujos migratorios mixtos y la diferenciación entre migrantes y refugiados ha sido enfatizado en la *Agenda de Protección*, realizada por el Comité Ejecutivo del ACNUR en el 2002,¹¹⁶ y apoyada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹¹⁷ En la Meta 2 de dicha Agenda se dice que

“Las responsabilidades claramente definidas del ACNUR respecto de los refugiados y otras personas de que se ocupa no abarcan a los migrantes en general. Además, es un hecho que los refugiados suelen englobarse en corrientes migratorias más amplias. Al mismo tiempo, la insuficiencia de opciones de migración (sic) legales y viables constituye otro incentivo para que quienes no son refugiados traten de entrar en países por la vía del asilo, cuando es la única posibilidad a su alcance de entrar y quedarse en el país.

*“Habida cuenta, por lo demás, de los efectos para ellos y de los riesgos que corren, es importante que los refugiados reciban protección sin tener que recurrir a un comercio criminal que supondrá un peligro para ellos. Es preciso, pues, llegar a una mejor comprensión y gestión de los nexos entre la migración y el asilo, que el ACNUR ha de fomentar, aunque de conformidad con su mandato, de forma que los necesitados de protección la encuentren, que quienes quieran migrar tengan otras alternativas a la vía del asilo y que los traficantes sin escrúpulos no puedan sacar provecho manipulando de forma dolosa las posibilidades de entrada”.*¹¹⁸

Igualmente en la *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, aprobada en la reunión ministerial celebrada en la Ciudad de México en el 2004,¹¹⁹ recibida con beneplácito por el Comité Ejecutivo del ACNUR¹²⁰ y observada con interés por la ONU,¹²¹ se reconoce

“(…) la existencia de flujos migratorios mixtos, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados que requieren un tratamiento específico con las debidas salvaguardas legales que garanticen su identificación y acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado; y por tanto [resalta] la importancia de continuar prestando atención a la protección de los refugiados en los foros

¹¹⁶ El Comité Ejecutivo del ACNUR hace suyo el Programa de Protección reproducido en el documento A/AC.96/965/Add.1, que es el resultado del proceso de las Consultas Mundiales, en cumplimiento de la decisión adoptada por el Comité Permanente en su 24ª reunión; (...) Conclusión N° 92 (LIII) – 2002 – Conclusión General Sobre la Protección Internacional, a)

¹¹⁷ “6. Acoge con beneplácito el proceso de Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional que ha contribuido a fortalecer el marco internacional para la protección de los refugiados y a poner a los Estados en mejores condiciones de responder a los desafíos en un espíritu de diálogo y cooperación, y a este respecto acoge con satisfacción el Programa de Protección 57/187. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Resolución de la AG de la ONU 57/187, 6 de febrero de 2003.

¹¹⁸ Agenda para la Protección. Este documento en principio fue publicado con la cuota A/AC.96/965/Add.1 de 26 de junio de 2002 con el título Programa de Protección. Fue aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, en su 53º período de sesiones.

¹¹⁹ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

¹²⁰ “Se congratula de la reunión auspiciada con éxito por el Gobierno de México en noviembre 2004 para conmemorar el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados; y alienta a los Estados interesados a cumplir con sus compromisos de fortalecer la protección de los refugiados en la región y responder en consecuencia a otras situaciones de desplazamiento forzoso”. Conclusión 102 (LVI) de 2005.

¹²¹ “5. Observa con interés el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, aprobado por los Estados participantes en la conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados que tuvo lugar en México D.F. los días 15 y 16 de noviembre de 2004, y expresa su apoyo a las iniciativas de los Estados interesados y la Oficina del Alto Comisionado para promover su aplicación, con la cooperación y asistencia de la comunidad internacional”. Resolución de la AG de la ONU 60/129, 24 de enero de 2006.

multilaterales regionales en materia de migración y, en particular, en la Conferencia Regional de Migración (Proceso Puebla) y la Conferencia Sudamericana de Migración.”

La Declaración recomienda

*“(…)que en el marco de una progresiva armonización legislativa en materia de refugiados, dentro de los procesos en marcha de integración regional, se incorporen debidamente los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relevantes,”*¹²²

El complejo fenómeno de los movimientos migratorios de carácter mixto ha llevado en no pocas ocasiones a que se confundan la migración y la protección de refugiados, aunque sean temas distintos con elementos complementarios. Esta confusión ha tenido como resultado que en México las políticas de protección estén subsumidas en las políticas migratorias, en materias tales como el aseguramiento de los solicitantes de la condición de refugiado, el otorgamiento de un estatuto migratorio al refugiado, la inclusión de cláusulas de cesación y de exclusión no contenidas la Convención de 1951, la autorización de residencia y la renovación de las mismas.

Dentro de la diferenciación entre el migrante y el refugiado se encuentra el estatuto jurídico que le brinda protección al perseguido. El Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, endorsado por su Comité Ejecutivo ha precisado que

*“[d]e acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.”*¹²³

Se le reconoce a la persona refugiada su condición de tal, de conformidad con alguna o algunas de las razones contenidas en las definiciones de incluidas en las convenciones internacionales de las que el Estado que hace el reconocimiento sea parte. La condición de refugiado es un estatuto jurídico, que genera derechos y obligaciones para el reconocido. Un anterior presidente de la Corte Interamericana

¹²² “Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.

¹²³ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, pár. 28.

de Derechos Humanos ha planteado que el derecho de asilo es un derecho individual subjetivo, y no una facultad discrecional del Estado.¹²⁴

Con la clara intención de explicitar la diferenciación entre el migrante y el refugiado, el ACNUR se ha pronunciado reiterativamente en la necesidad y conveniencia de separar nítidamente en el plano legislativo, el tema de la protección del fenómeno migratorio, debido a que se deben dar tratamientos legales diferentes, como lo han hecho un número importante de países latinoamericanos.

Dentro del contexto latinoamericano se puede indicar que hasta finales de los años 80, las normas de refugiados estaban incluidas dentro del marco normativo de las leyes de migración y/o extranjería. Eran disposiciones breves, no cubrían todo el universo del concepto de la protección internacional y se apreciaban lagunas en sus textos. Se asimilaba la condición de refugiado a una característica migratoria más dentro del universo migratorio.

Después de haberse superado en buena parte la crisis humanitaria generada por los conflictos armados en algunos países centroamericanos, habiéndose eliminado las causas inmediatas que originaron la salida de miles de refugiados de los países del cono sur del continente americano, y con la experiencia acumulada en materia de tratamiento de refugiados, hubo a partir de los 90, un ímpetu legislativo en la mayor parte de los países. Se han dictado disposiciones sobre refugiados separadas del marco migratorio y se han aprobado estructuras legales más elaboradas y completas, las cuales incluyen:

¹²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Voto concurrente del juez a.a. Cançado Trindade, pár. 39

- Órganos competentes para la determinación de la condición de refugiado; Cláusulas de inclusión: Definición de refugiado (la definición clásica de la Convención de 1951 y la ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984).
- Cláusulas de cesación y de exclusión.
- Incorporación de principios del Derecho Internacional de los Refugiados, tales como el de no sanción por ingreso ilegal, unidad de familia, confidencialidad de los procedimientos, principio de no devolución.
- Procedimientos rápidos respecto de personas vulnerables en particular de menores solos y/o no acompañados, teniendo como referencia la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Criterios de interpretación, dentro de los estándares internacionales de derechos humanos, a los que han de ajustarse las autoridades de aplicación, tanto administrativas como judiciales.
- Normas procedimentales, incluyendo el régimen de recursos, tanto en el nivel administrativo como en el judicial.
- Derechos y deberes de los refugiados.
- Normas para facilitar la integración local y otras soluciones duraderas.

La importante experiencia acumulada en América Latina desde la década de los 90s del siglo XX, en materia legislativa sobre refugiados, puede servir de referencia importante para México en un proceso de armonización y desarrollo de nueva legislación en nuestro país.

Esta armonización legislativa es posible pues desde mi punto de vista existe complementariedad entre el asilo regulado en convenciones regionales y la protección internacional mundial proveniente de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 196.

El asilo, definido en su acepción más precisa y técnica, es la protección otorgada por un Estado en su territorio, a una persona, dentro del ejercicio normal de su soberanía territorial, frente al ejercicio de la

jurisdicción por parte del Estado de origen o de residencia habitual de la persona. El asilo por lo general se otorga sin límites de tiempo y la persona se convierte en refugiada. La noción de asilo engloba una serie de elementos, entre los cuales figuran la no devolución, el permiso para permanecer en el territorio del país de acogida y normas relativas al trato humano. En síntesis el asilo brinda protección al perseguido.

Esta noción de asilo ha sido ampliamente reconocida en instrumentos internacionales, tanto universales¹²⁵ como regionales¹²⁶, así como en numerosas constituciones políticas de países de la región¹²⁷. Como institución del derecho internacional, la relevancia del asilo radica en que permite “crear un marco previsible y estructurado para la protección internacional de las personas cuya seguridad corre un peligro considerable y, al mismo tiempo, asegurar la aplicación de soluciones duraderas, se trate de la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento”¹²⁸.

En este sentido, el Comité Ejecutivo¹²⁹ del ACNUR, órgano interestatal encargado de asesorar al Alto Comisionado en el desempeño de las funciones que le encomienda su Estatuto, ha expresado que:

“[...] la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados”¹³⁰.

¹²⁵ El artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 estipula que “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Ver también la 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.

¹²⁶ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que sirvió de fundamento para el artículo respectivo de la Declaración Universal en su artículo XXVII precisa: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”. De igual manera, el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 también consagra el derecho de asilo: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”

¹²⁷ Ver, por ejemplo, los siguientes artículos constitucionales: artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988; artículo 36 de la Constitución Política de Colombia de 1991; artículo 31 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949; artículo 13 de la Constitución Política de la República de Cuba de 1976; artículo 29 de la Constitución Política de la República de Ecuador de 1998; artículo 28 de la Constitución Política de la República de El Salvador de 1983; artículo 27 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985; artículo 101 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982; artículo 42 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987; artículo 43 de la Constitución de la República de Paraguay de 1992; artículo 36 de la Constitución Política del Perú de 1993; y artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

¹²⁸ Comité Ejecutivo, Nota sobre Protección Internacional de 3 de julio de 1998 (A/AC.96/898), pág. 7 (ver infra nota vii).

¹²⁹ Como órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité Ejecutivo está integrado por 64 Estados, entre ellos los Estados Unidos Mexicanos, todos los cuales se caracterizan por tener “un demostrado interés por resolver el problema de los refugiados y haberse esforzado por lograrlo”.

Por ello, la institución del asilo resulta de vital importancia para la protección internacional de los refugiados¹³¹. Su trascendencia como instrumento para mejorar la situación de especial vulnerabilidad que enfrentan los refugiados es tal, que incluso se ha reconocido que “[s]in el asilo, estaría en peligro la supervivencia misma de los refugiados”¹³².

No sin razón se ha expresado que los estándares apropiados mínimos de la institución del asilo han sido contemplados en la Convención de 1951¹³³, en razón de que entre sus disposiciones se encuentran normas básicas relativas, *inter alia*, a la no discriminación, la libertad de religión, el estatuto personal, el acceso a los tribunales, la libertad de circulación, el acceso a la educación pública y el derecho al empleo remunerado, aplicables a aquellas personas que se han visto forzadas a huir de sus países por razones muy particulares. Con el transcurso del tiempo, estos estándares mínimos de tratamiento se han visto complementados con las normas consagradas en los diversos tratados sobre derechos humanos.¹³⁴

La protección internacional puede ser otorgada en México de acuerdo a dos estatutos jurídicos complementarios:

- El reconocimiento de la condición de asilado, el cual se formaliza a través del asilo territorial y diplomático, de conformidad con las siguientes convenciones sobre asilo de las cuales México es Estado Parte: Convención sobre Asilo de 1928, modificada por la Convención sobre Asilo Político de 1933; las Convenciones sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático de 1954; o

¹³⁰ Comité Ejecutivo, Conclusión No. 82 (XLVIII) sobre la salvaguarda de la institución del asilo de 1997, pág. b. Ver también la Conclusión No. 5 (XXVIII) sobre Asilo de 1977 y la Conclusión No. 71 (XLIV), Conclusión general sobre la protección internacional de 1993.

¹³¹ Se debe reconocer que la propia condición de refugiado se encuentra intrínsecamente relacionada con el concepto de asilo. Así en Comité Ejecutivo, Nota sobre Protección Internacional de 3 de agosto de 1987 (A/AC.96/694), pág. 8.

¹³² Comité Ejecutivo, Nota sobre Protección Internacional de 31 de agosto de 1993 (A/AC.96/815), pág. 8.

¹³³ Id.

¹³⁴ Así en Comité Ejecutivo, Nota sobre Protección Internacional de 13 de septiembre de 2001 (A/AC.96/951), pág. 4.

- El reconocimiento de la condición de refugiado a través del sistema mundial de la Convención de 1951 a las cual México es Estado Parte desde 2000 y a la Declaración de Cartagena de 1984, consagrada en el la Ley General de Población (artículo 42 fracción VI).

Tanto el asilo regional como el sistema mundial se encuentran fundidos en cuanto a sus objetivos en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Las Conclusiones y Recomendaciones del "*Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina*", que tuvo lugar en México en 1981, indicaron la necesidad de conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema latinoamericano de asilo, con los elementos que aporta el sistema mundial de protección a los refugiados y asilados.

“4. Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen; “5. Promover a la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados; “6. Reconocer que los regímenes relativos al estatuto jurídico de asilados y refugiados, tanto el Universal como el interamericano, constituyen un sistema normativo adecuado de protección internacional, cuya interpretación y aplicación se debe efectuar de acuerdo con los principios generales del Derecho Internacional y la costumbre internacional, y tomando en consideración el desarrollo progresivo que sobre esta materia resulte de las resoluciones de las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;”¹³⁵

En la "*Declaración de Cartagena sobre Refugiados*" de 1984 recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, se expresó el

“ (...) convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que [habían] surgido en la región centroamericana, México y Panamá , en lo que se refiere a los refugiados, sólo [podían] ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales.”¹³⁶

¹³⁵ Conclusiones y Recomendaciones, Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco, Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf>

¹³⁶ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena,

Un estudio patrocinado por el ACNUR con el interés de establecer el tronco común entre el sistema regional y el mundial de protección internacional, ha concluido que el contenido del derecho de buscar y recibir asilo contemplado en el artículo 22.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos

“[I]ncluye, como un mínimo, los siguientes elementos: el derecho de salir de cualquier país, inclusive del propio; admisión al territorio; non-refoulement; no discriminación; acceso a un procedimiento para determinar si la persona reúne los requisitos para tener derecho al asilo; el procedimiento es acorde con garantías mínimas (Inter. alia, el derecho de ser oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley; asistencia de un traductor si no comprende o no habla el idioma utilizado en el procedimiento; tiempo y medios adecuados para preparar su caso; asistencia legal; el derecho de recurrir la decisión ante una instancia superior; y el derecho a un recurso judicial sencillo y rápido que lo ampare contra una violación del derecho de asilo, al debido proceso u otro derecho reconocido por la constitución, ley interna o la Convención Americana; el ejercicio efectivo de derechos humanos básicos permite al solicitante permanecer en el país en condiciones de dignidad y seguridad hasta que se tome una decisión definitiva sobre su caso; el asilo se otorga con base en criterios objetivos previamente establecidos y conforme con los instrumentos internacionales aplicables; el otorgamiento del asilo es consistente con la obligación del Estado de investigar y sancionar violaciones de derechos humanos o del derecho humanitario o, en su defecto, de extraditar a la persona a un país -que no sea aquel donde teme persecución- que esté dispuesto a hacerlo; la protección del Estado se vincula con la obtención de una solución duradera (integración local, reasentamiento en un tercer país o repatriación voluntaria).”¹³⁷

Las convenciones regionales sobre asilo y la Convención de 1951 tienen como objetivo común brindar protección a los perseguidos. Es necesario que se avance en los esfuerzos para compatibilizar el sistema regional de asilo con el sistema mundial de protección de los refugiados. El concepto de asilo que se refleje en una ley especializada debe inspirarse en la complementariedad y la debida integración de los principios y normas del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y del Derecho Internacional Humanitario, para así fortalecer la protección de los refugiados y otras personas que tienen el derecho a la protección internacional.

Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Conclusiones y Recomendaciones, I, último párrafo. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf>

¹³⁷ César San Juan et al., Informe General de la Investigación, [El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos](#), en. El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina, 2004, http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3468

El siglo XXI enfrenta nuevos retos, el terrorismo ha replanteado la forma en que los conflictos internacionales pueden darse, por ello la consolidación del Derecho Internacional de los Refugiados así como su estudio y desarrollo constante son una necesidad de nuestro tiempo y materia obligada para los internacionalistas.

No sería aventurado esperar nuevos flujos de refugiados que teman ser víctimas de ataques terroristas, persecución hacia grupos que por la percepción de los terroristas puedan convertirse en blanco de sus ataques, este reto latente, evidencia la necesidad de un conocimiento profundo y difundido del Derecho Internacional de los Refugiados, para la superación de las actuales discrepancias o inconsistencias en los sistemas de protección de los Estados, es sin duda un reto de nuestra era.

El replanteamiento de la guerra, a partir de los cambios en el orden internacional posteriores al fin de la Guerra Fría y el resurgimiento del terrorismo como la forma de desarrollo de las ofensivas armadas hacia un Estado, y lo que se ha denominado “Guerra contra el Terrorismo” y su internacionalización presentan al Derecho de Gentes áreas de oportunidad para su análisis y atención.

La figura del Refugiado en el Derecho Internacional se ha desarrollado de ser un concepto particular al momento histórico a uno generalizado, aplicable a situaciones de persecución particular donde los Derechos Fundamentales del ser humano se ven asechados, debemos fortalecer la protección internacional a través de la consolidación de criterios homogéneos en la calificación de la condición de refugiado, lo que nos permitirá brindar protección efectiva a las personas que han luchado y arriesgado todo, aventurándose a lo desconocido con el único anhelo de salvar su vida y mantener su libertad.

No debemos olvidar ante todo que cuando se trata el tema de los refugiados, es la vida misma de miles de personas la que se encuentra en discusión, la atención especial a grupos vulnerables entre los vulnerables como las mujeres refugiadas y los niños quienes deben tener siempre la oportunidad de vivir en paz y felices, y la protección de la comunidad internacional a ellos es un deber ético del Estado y del ser humano.

Finalmente mientras existan guerras, intolerancia, discriminación y falta de respeto por los derechos humanos fundamentales, los refugiados seguirán siendo una realidad de cualquier tiempo que no debemos olvidar.

La función del derecho como factor de desarrollo de las sociedades, bajo un marco de estabilidad y orden es hoy un compromiso universal insoslayable, en consecuencia es necesario promover la adhesión de todos los países del mundo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, de igual forma lograr el retiro de las reservas a dichos instrumentos.

Un aspecto que no se debe olvidar es el desarrollo de procedimientos para el otorgamiento del asilo, tomando las directrices de los organismos internacionales especializados, sobre todo del ACNUR, debido a que los procedimientos con reglas claras, significarán para los solicitantes de asilo la posibilidad de contar con certeza jurídica.

Por otra parte la falta de consistencia entre los criterios establecidos para el reconocimiento de la condición de refugiado entre los Estados, provoca lagunas de interpretación y contradicciones, o en el peor de los casos esquemas demasiado restrictivos respecto a los refugiados, lo que debilita la capacidad de protección por parte de la comunidad internacional.

Los Estados igualmente deben trabajar por lograr diferenciar las migraciones forzadas de los migrantes económicos, para poder brindar protección a quién necesita de ella, el desarrollo del Derecho de los Refugiados y su implementación en los sistemas jurídicos nacionales contribuirá a alcanzar este objetivo primigenio del Estado.

No es posible enfrentar un reto de esta magnitud, sin una estructura institucional eficiente, efectiva y suficiente, que permita establecer políticas públicas de Estado, libres de coyunturas políticas atendiendo sobre todo a los compromisos internacionales que adquieren los Estados y que no conocen de tiempos electorales, especialmente en materia de Derechos Humanos.

Promover la adopción de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos hará posible que los Países desarrollen sistemas de protección más amplios, que podrían atender a flujos nuevos y desconocidos de personas que buscan refugio.

México dio pasos trascendentales a través del depósito de los instrumentos de adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo en el año 2000, así como con la implementación de un procedimiento “ad hoc”, sin embargo los retos siguen siendo de gran magnitud, las reformas legislativas y reglamentarias que permitan armonizar la legislación interna e internacional y que eviten que nuestro país incurra en responsabilidad internacional por incumplimiento de sus compromisos es impostergable.

Considero que la Convención de 1951 y la LGP son instrumentos complementarios en cuanto a la protección que pretenden brindar, sin embargo su aplicación e implementación requiere forzosamente de una reforma legislativa, por otra parte y en el corto plazo es posible avanzar sustantivamente realizando las reformas reglamentarias que permitan a nuestro país contar con un esquema de protección eficiente justo y sobre todo humano.

Finalmente, la labor hacia los refugiados es una obra inacabada, que presenta a cada momento, nuevos lienzos donde añadir los colores de la justicia y del derecho.

Anexo Estadístico

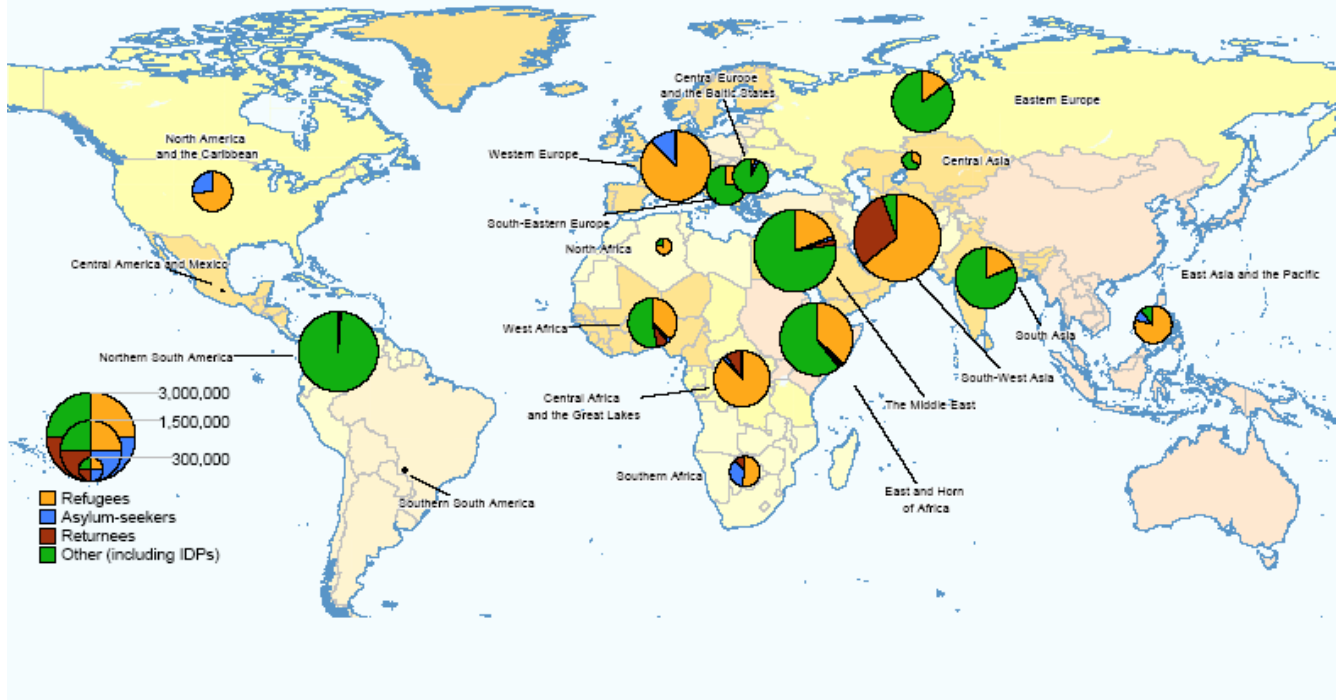
Población refugiada en las Américas por país de asilo, 2000-2003

Datos de Estados Unidos y Canadá calculados por el ACNUR

País de asilo	2000	2001	2002	2003
Argentina	2.396	2.396	2.439	2.642
Bahamas	100	0	0	0
Belize	1.250	1.129	1.049	861
Bolivia	351	347	350	527
Brasil	2.722	2.884	3.182	3.193
Canadá	126.991	129.224	129.950	133.094
Chile	364	389	413	466
Colombia	239	210	205	186
Costa Rica	5.519	8.104	12.433	13.508
Cuba	954	1.036	1.005	836
Rep. Dominicana	510	0	0	0
Ecuador	1.602	1.715	3.240	6.381
El Salvador	59	69	74	246
Guayana Francesa	0	0	0	0
Guatemala	720	729	733	715
Guyana	0	0	0	0
Honduras	12	20	29	23
Jamaica	38	0	0	0
México	18.451	15.455	12.962	6.075
Nicaragua	332	325	325	300
Panamá	1.313	1.474	1.573	1.445
Paraguay	21	21	21	28
Perú	687	683	688	718
Saint Lucía	0	0	0	0
Suriname	0	0	0	0
Estados Unidos	508.222	515.853	485.171	452.548
Uruguay	79	90	99	91
Venezuela	132	59	58	58
Total	673.064	682.212	655.999	623.941

Fuente UNHCR GLOBAL REPORT 2005

Populations of concern to UNHCR (as at 31 December 2005)



Fuente UNHCR GLOBAL REPORT 2005

Populations of concern to UNHCR in 2005

Subregion ¹	Refugees	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers	Returnees (refugees)	Others of concern				Total population of concern
					IDPs of concern to UNHCR	Returnees (IDPs)	Stateless persons	Various	
Central Africa and the Great Lakes	1,193,653	758,585	35,003	119,015	11,500	-	-	-	1,359,171
East and Horn of Africa	771,967	647,553	24,611	30,647	1,241,946	-	-	36,141	2,105,312
West Africa	377,168	250,443	27,316	77,814	278,861	266,744	-	3,034	1,030,937
Southern Africa	236,084	91,559	152,429	53,821	-	-	-	-	442,334
North Africa	107,205	94,400	2,543	1	-	-	5	29,500	139,254
The Middle East	492,182	155,365	35,149	56,183	1,200,000	196,000	586,105	15,019	2,580,638
South-West Asia	1,801,129	1,801,097	3,580	751,726	142,505	17,044	-	-	2,715,984
Central Asia	69,082	20,289	1,610	30	-	-	145,644	-	216,366
South Asia	286,923	138,703	1,754	2,792	324,699	27,185	886,495	10,928	1,540,776
East Asia and the Pacific	523,476	139,256	61,226	314	-	-	15,000	62,730	662,746
Eastern Europe	229,729	18,272	2,307	205	983,338	2,075	97,814	243,230	1,558,698
South-Eastern Europe	162,819	152,825	1,523	8,930	433,942	10,382	5,213	85,000	707,809
Central Europe and the Baltic States	25,189	5,421	25,207	21	-	-	555,408	1,400	607,225
Western Europe	1,729,971	149	228,615	-	-	-	13,532	3,000	1,975,118
North America and the Caribbean ²	527,217	559	190,327	1	-	-	-	-	717,545
Central America and Mexico	4,542	447	230	44	-	-	-	-	4,816
Northern South America	23,616	2,100	9,419	8	2,000,000	-	-	460,265	2,493,308
Southern South America	8,044	4,242	1,139	-	-	-	-	4,000	13,183
Total	8,569,996	4,281,265	803,988	1,101,552	6,616,791	519,430	2,305,216	954,247	20,871,220

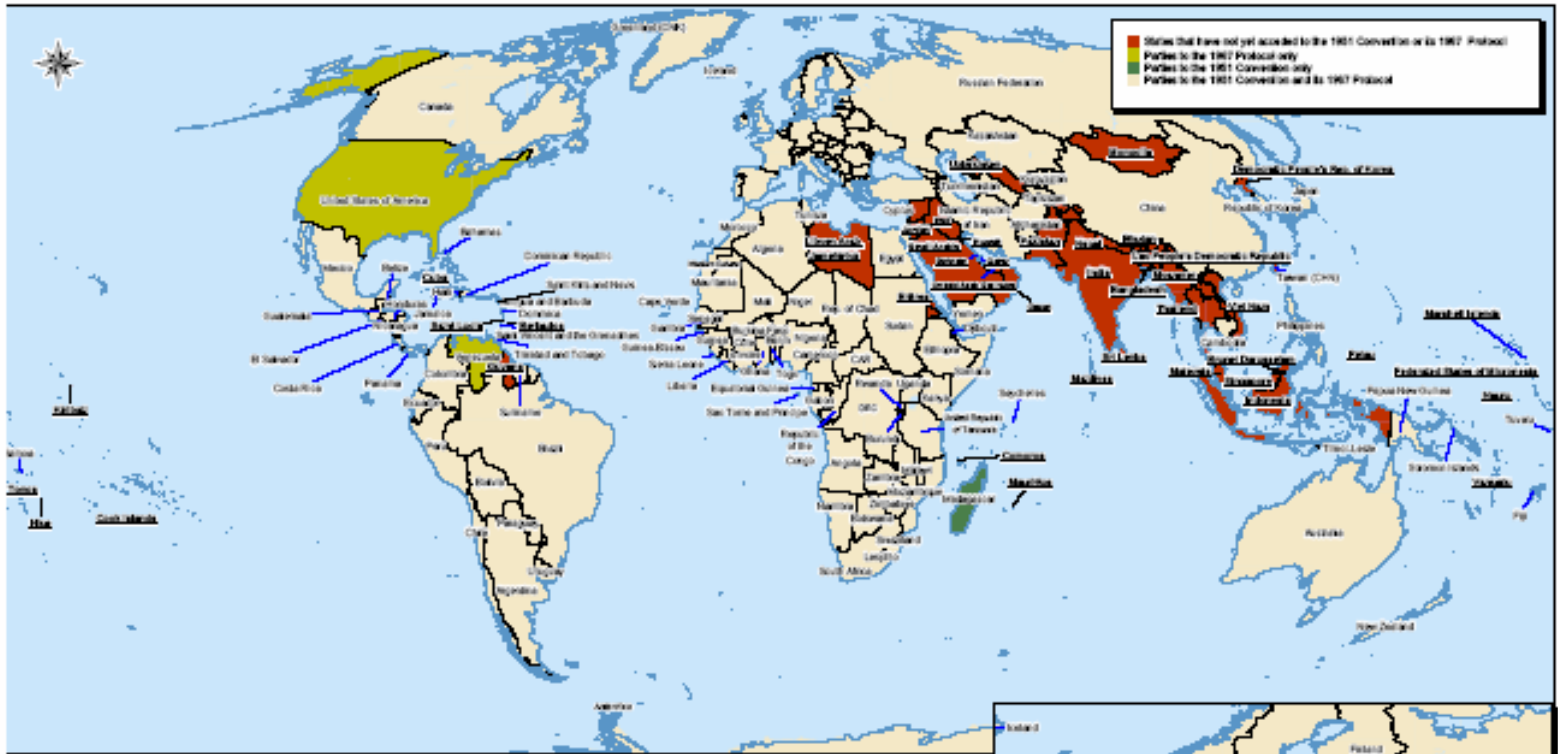
¹ Country or territory of asylum or residence. In the absence of government estimates, UNHCR has estimated the refugee population in most industrialized countries, based on recent refugee arrivals and recognition of asylum-seekers. For Canada, USA, Australia and New Zealand, estimates are based on arrivals / recognition rates during the past five years, whereas for most European countries a 10-year period has been applied. These periods reflect the different naturalization rates for refugees in these regions.

² Figures in the United States are subject to change due to new data released at the time of going to print.

Note: Data are generally provided by governments, based on their definitions and methods of data collection. See Glossary for the general definitions of each category. A dash (-) indicates that the value is zero, not available or not applicable. Data for industrialized countries have not been updated; data for end-2004 are used as an estimation.

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

Fuente UNHCR GLOBAL REPORT 2005



Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and / or its 1967 Protocol ¹

As at 31 December 2005

¹ States that have not yet acceded to either instrument are indicated in red and their names are underlined. The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.



PERSONS OF CONCERN TO UNHCR - BY REGION

Región	1 Jan 2005*	1 Jan 2006
Asia	7,230,100	8,603,600
África	4,855,200	5,169,300
Europa	4,426,400	3,666,700
Latin America & Caribbean	2,070,800	2,513,000
North America		
Oceania	853,300	716,800
	82,600	82,500
TOTAL	19,518,400	20,751,900

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

Refugees and total population of concern to UNHCR 1981-2006
(figures as of 1 January)¹

Year	Refugees	Total Population of Concern
1981	8,455,000	—
1982	9,714,000	—
1983	10,319,000	—
1984	10,621,000	—
1985	10,728,000	—
1986	11,864,000	—
1987	12,634,000	—
1988	13,128,000	—
1989	14,347,000	—
1990	14,733,000	—
1991	17,396,000	—
1992	16,855,000	—
1993	17,838,000	—
1994	16,326,000	—
1995	15,754,000	—
1996	14,896,000	—
1997	13,357,000	—
1998	12,015,400	20,047,700
1999	11,480,900	20,124,700
2000	11,687,200	20,821,800
2001	12,129,600	22,006,100
2002	12,116,800	20,028,900
2003	10,594,100	20,892,500
2004	9,680,300	17,101,300
2005	9,559,100	19,518,400
2006	8,394,400	20,751,900

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

ORIGIN OF MAJOR REFUGEE POPULATIONS – 1 JAN 2006

[Ten largest groups]

Origin	Main Countries of Asylum	Total ¹
Afghanistan	Pakistan / Iran / Germany / Netherlands / UK	1,908,100 ²
Sudan	Chad / Uganda / Kenya / Ethiopia / Central African Rep.	693,300
Burundi	Tanzania / DR Congo / Rwanda / South Africa / Zambia	438,700
DR Congo	Tanzania / Zambia / Congo / Rwanda / Uganda	430,600
Somalia	Kenya / Yemen / UK / USA / Ethiopia	394,800
Viet Nam	China / Germany / USA / France / Switzerland	358,200
Palestinians	Saudi Arabia / Egypt / Iraq / Libya / Algeria	349,700 ³
Iraq	Iran / Germany / Netherlands / Syria / UK	262,100
Azerbaijan	Armenia / Germany / USA / Netherlands / France	233,700
Liberia	Sierra Leone / Guinea / Côte d'Ivoire / Ghana / USA	231,100

¹ This table includes UNHCR estimates for nationalities in industrialized countries on the basis of recent refugee arrivals and asylum-seeker recognition.

² UNHCR figures for Pakistan only include Afghans living in camps who are assisted by UNHCR. A 2005 government census of Afghans in Pakistan, and subsequent repatriation movements, suggest an additional 1.5 million Afghans – some of whom may be refugees – are living outside camps. The figure for Iran has been revised upwards since 1 January.

³ This figure does not include some 4.3 million Palestinian refugees who come under the separate mandate of the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

fuente:www.acnr.org “Los Refugiados en Cifras 2006” Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

MAJOR REFUGEE ARRIVALS DURING 2005

[Ten largest movements]

Origin	Main Countries of Asylum	Total
Togo	Benin / Ghana	39,100
Sudan	Chad / Uganda	34,500
DR Congo	Uganda / Rwanda / Burundi	15,600
Somalia	Yemen	13,600
Central African Rep.	Chad	11,500
Iraq	Syria	10,500
Burundi	Rwanda / Tanzania / Uganda	6,100
Bhutan	Nepal	1,500
Rwanda	Uganda	1,500
Russian Federation	Azerbaijan	500

fuente:www.acnr.org “Los Refugiados en Cifras 2006” Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

NEW ASYLUM APPLICATIONS SUBMITTED IN SELECTED INDUSTRIALIZED COUNTRIES ¹ [in 2005]		
Country of Asylum	Asylum applications	Main Countries of Origin
France	49,700	Haiti / Serbia & Montenegro / Turkey / Russian Fed. / DR Congo
United States ²	39,200	China / Haiti / Colombia / El Salvador / Mexico
United Kingdom	30,500	Iran / Pakistan / Somalia / Eritrea / Afghanistan
Germany	28,900	Serbia & Montenegro / Turkey / Iraq / Russian Fed. / Viet Nam
Austria	22,500	Serbia & Montenegro / Russian Fed. / India / Moldova / Turkey
Canada	20,800	Mexico / China / Colombia / Sri Lanka / India
Sweden	17,500	Serbia & Montenegro / Iraq / Russian Fed. / Stateless people / Bulgaria
Belgium	16,000	Russian Fed. / DR Congo / Serbia & Montenegro / Iraq / Slovakia
Netherlands	12,300	Iraq / Somalia / Afghanistan / Iran / Burundi
Switzerland	10,100	Serbia & Montenegro / Turkey / Somalia / Iraq / Bulgaria

¹ Countries with more than 10,000 new asylum applications.

² Data refers to individual or collective applications

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

AJOR IDP POPULATIONS OF CONCERN TO UNHCR [at 1 January 2006]	
Country	IDPs
Colombia (UNHCR estimate)	2,000,000
Iraq	1,200,000
Sudan	841,900
Azerbaijan	578,500
Somalia	400,000
Sri Lanka	324,700
Serbia & Montenegro	246,400
Liberia	237,800
Georgia	234,200
Bosnia & Herzegovina	182,700
Russian Federation	170,500
Afghanistan	142,500

NOTE: This table reflects only IDPs who are protected or assisted by UNHCR.

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

TOP TEN VOLUNTARY REPATRIATION MOVEMENTS [in 2005, by destination ¹]		
To (country of origin)	From (main countries of asylum)	Total
Afghanistan	Pakistan / Iran	752,000
Liberia	Côte d'Ivoire / Guinea / Sierra Leone / Ghana	70,000
Burundi	Tanzania / Rwanda / DR Congo	68,000
Iraq	Iran	56,000
Angola	Zambia / DR Congo / Namibia / Congo	54,000
DR Congo	Tanzania / Rwanda / Congo / Burundi	39,000
Sudan	DR Congo	19,000
Somalia	Djibouti / Ethiopia	12,000
Rwanda	DR Congo / Uganda	10,000
Nigeria	Cameroon	7,000

¹ Figures are based on country of origin and asylum reports.

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

MAIN COUNTRIES OF RESETTLEMENT OF REFUGEES [in 2005] ¹	
Country	Total
United States	53,813
Australia	11,654
Canada	10,400
Sweden	1,263
Finland	766
Norway	749
New Zealand	741
Denmark	483
Netherlands	419
United Kingdom	175
Ireland	117
Brazil	76
Chile	46
Argentina	34
Iceland	31
Mexico	29

¹ Source: Governments/UNHCR.

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

ACNUR

Datos básicos: al 1 de julio de 2003

- Número de oficinas de ACNUR en el mundo, incluida la sede: 262 en 116 países
- Miembros del personal del ACNUR, incluidos los contratados a corto plazo: 6.689
- Miembros del personal en el terreno: 5.607 (84% del total)
- Proporción de personas bajo el amparo del ACNUR por cada miembro de su personal: 1 por cada 3.102
- Presupuesto total del ACNUR para 2006: 1.45 billones de dólares
- Presupuesto total para el año 2005: 1.41 billones de dólares
- Número de organizaciones no gubernamentales (ONG) colaboradoras en julio de 2006: 565
- Número total de ONG colaboradoras en 2005: 647
- Estados parte de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967: 146

fuelle:www.acnr.org "Los Refugiados en Cifras 2006" Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

Bibliografía General

Sepúlveda, Cesar, *Derecho Internacional*. Editorial Porrúa, México, 2000.

Gortazar Rotaeché, Cristina J., *Derecho de Asilo y “No Rechazo” del Refugiado*. Ed. Universidad Pontificia Comillas, Dickinson, 1997.

Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*. ED. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “*Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*”. ED. Talleres Gráficos de Trejos Hnos. Sucs., S.A. San José, Costa Rica, 1992.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Unión Interparlamentaria, “*Protección de los Refugiados: Guía para el Derecho Internacional de los Refugiados*”. 2003.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “*Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional*”. *Temas actuales de la protección internacional de los refugiados (2000 – 2002)*. México, 2003.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “*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.

Hernández – Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*. ED. Porrúa, México, 1988.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “*Agenda para la Protección*”, Marzo 2003.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “*Protección y Asistencia de Refugiados en América Latinas. Documentos Regionales 1981 – 1999*”, México, 2000.

U.S. Committee for Refugees, “*World Refugee Survey 2002. An Annual Assessment of Conditions. Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaced Persons*”, Washington, 2003.

United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR. “*Global Report 2002. Strategies and Activities*”, 2003.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, *Refugiados*. “*América allá vamos*” N°. 116, 2002.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, *Refugiados*. “*2002 Un Repaso del Año*” N°. 117, 2002.

United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, *Refugees. "África at a Crossroads" N°. 131*, 2003.

Franco, Leonardo, *"El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo – refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos"*, Ed. Editores Argentina, S.A., Argentina, 2003.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

García de Vinuesa Belén, *El Asilo a Partir de Ámsterdam*, en www.acnur.com

Global Report 2002, UNHCR

www.acnur.org

ACNUR

Agenda para la Protección. Este documento en principio fue publicado con la cuota A/AC.96/965/Add.1 de 26 de junio de 2002 con el título "Programa de Protección". Fue aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, en su 53° período de sesiones.

http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1592

Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=565>

Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo Observaciones y Recomendaciones del ACNUR, 28 de Junio 2006

Directrices sobre protección internacional, La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/GIP/03/05, 4 de septiembre de 2003, párr 1 y 2. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2554.pdf>

Mesa Redonda de Expertos en Lisboa, 3-4 de mayo de 2001, La Exclusión de la Condición de Refugiado. En ACNUR, Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, Solar Servicios Editoriales, México, 2003

Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlaltemolco, Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981. Conclusiones y Recomendaciones. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos De Los Migrantes Indocumentados,

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf>

OEA, Consejo Permanente De La Organización De Los Estados Americanos, Comisión De Asuntos Jurídicos Y Políticos, Respuestas al cuestionario aplicación en el orden interno de las normas internacionales en materia de derechos humanos [(De conformidad con la resolución AG/RES. 1828 (XXXI-O/02)] México, OEA/Ser.G/CP/CAJP-1852/01 add., 15 abril 2001.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica", Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención. Depositario: Secretaría General OEA (Instrumento Original y Ratificaciones) Serie sobre Tratados OEA N° 36 – Registro ONU 27/08/1979 N° 17955.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0001.pdf>

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Adoptada en Ginebra, Suiza, 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), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0015.pdf>

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo. Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma aplicada 21-9-2000.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0222.pdf>

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0230.pdf>

Reglamento de la Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 14 de abril de 2000.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0172.pdf>

Rabasa Emilio O., Caballero Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Miguel Ángel Porrea Grupo Editorial, México DF., 11a. ed., 1997, p. 142.

Varios autores, El asilo y la protección Internacional de los refugiados en América Latina, 2004.
http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3468

Revista Internacional de la Cruz Roja
http://www.icrc.ch/Web/spa/sitespa0.nsf/html/section_review_2001_843?OpenDocument

Informe anual sobre refugiados en el mundo (SOLO EN INGLÉS)
UNHCR Global Report 2005
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/gr2005/gr2005toc.htm>

Naciones Unidas
[Lista de resoluciones y otros documentos relacionados con el ACNUR y los refugiados.](#)

ECOSOC
[Resoluciones y documentos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas \(ECOSOC\) relacionados con el ACNUR.](#)

Refugiados en cifras, 2005
http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3180

Estadísticas de asilo en las Américas
http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3018&id_sec=

Informes de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ver informes anuales de la CIDH)
<http://www.cidh.oas.org/publi.esp.htm>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<http://www.acnur.org>
[Información básica sobre el Comité Ejecutivo del ACNUR](#)

Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes de las Naciones Unidas
<http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>

Comité Internacional de la Cruz Roja
<http://www.icrc.org/spa>

Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954)

Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)

Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (1967)

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas (1994)

Declaración de Tlaltelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe(1999)

Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del Refugio (2000)

Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos (2000)

Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004)

Principios rectores de los desplazamientos internos (adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998)

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
<http://www.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>