



**“DE EXILIADOS Y REFUGIADOS, LA HISTORIA RECIENTE DE LA
POLÍTICA DE ASILO EN MÉXICO”**

ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1.- El Refugio y el Asilo Político en México	9
1.1. Antecedentes Históricos del Refugio y del Asilo Político.....	9
1.2. Origen, Evolución y Definición del Asilo.....	15
1.2.1. Limitaciones al Derecho de Asilo.....	20
1.2.2. La Práctica del Asilo en América Latina.....	23
1.3. Origen, Evolución y Definición del Refugio.....	27
1.3.1. Marco Jurídico Nacional.....	33
1.3.2. Marco Jurídico Regional e Internacional.....	35
1.4 Diferencia entre Asilo Político y Refugio.....	40
1.5. Marco Legal Mexicano	43
1.5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
1.5.2. Refugio y Asilo en la Ley General de Población y su Reglamento.....	47
1.5.3. Convenciones Aplicables	51
1.6. Oficina Regional México (ROMEX)	52
1.7. Desempeño Profesional en ROMEX.....	52
1.7.1. Solicitud.....	53
1.7.2. Reunificación.....	71
1.7.3. Reasentamiento.....	72
1.7.4. Investigación de la Información de país de origen (COI)	74
1.7.5. Capacitación.....	74
1.8. Particularidades México	75
1.8.1. Problemáticas del Refugio en México	75
1.8.2. Ilegalidad del Procedimiento.....	76
1.8.3. Situación legal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	77
1.8.4. Facultades del Instituto Nacional de Migración.....	78
CAPÍTULO 2.- El Asilo Político y el Refugio en la Legislación Mexicana.....	79
2.1. La Práctica del Asilo en México.....	79
2.1.1. Procedimientos Legales para Otorgar el Asilo.....	80

2.2. La Práctica del Refugio en México.	89
2.3. Órganos Internacionales en Materia de Refugio.	97
2.3.1. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	103
2.3.2. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (Acnur). 104	
2.4. Convenciones Internacionales.	107
2.5. Propuesta de Creación de una Ley Especial en Materia de Refugio y Asilo. 112	
2.5.1. Motivos para Crear Una Ley Especial.	112
2.5.2. Puntos a Contemplar en Una Ley Especial.	114
2.6. El Procedimiento para Obtener la Condición de Refugiado en México.	123
2.6.1. La Secretaría de Gobernación.	124
2.6.2. El Instituto Nacional de Migración.	127
2.6.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores.	133
2.6.4. Otra Forma Mexicana de Ayuda a Refugiados.	134
CAPÍTULO 3.- La Consolidación Nacional e Internacional en Materia de Ayuda a Refugiados.	144
3.1. La Cooperación Internacional, como Elemento de Cambio en las Políticas de Refugio en México.	144
3.2. La Repatriación y la Integración de los Refugiados.	148
3.3. La Política de Estabilización Migratoria.	150
3.4. La Adhesión de México a los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales.	155
3.5. La formación del Comité de Elegibilidad para Refugiados	156
3.6. La Institución en la Actualidad.	159
3.6.1. La Paradoja del Refugio en México: La Consolidación de la Institución, Versus la Disminución Cuantitativa de Refugiados en el País.	162
3.7. La Organización de las Naciones Unidas y el Refugiado.	163
3.8. El Encargado de las Naciones Unidas para los Refugiados.	172
3.8.1. Estructura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	191
3.8.2. Mandato	196
3.8.3. Derecho de Asilo	198
3.8.4. Protección General y Legal	202
3.9. Legislación de Protección Internacional de Refugiados en América Latina. 208	
3.10. Surgimiento del Derecho Internacional Humanitario	216

3.11. Primeras Instituciones de Apoyo a los Refugiados	225
3.11.1 El Papel de la Cruz Roja	225
3.11.2. El papel de la OIR	227
CAPÍTULO 4.- La Protección Complementaria de los Refugiados en México.	230
4.1 La Protección de los Refugiados en México.	230
4.2 La Protección Complementaria de los Refugiados en México.	244
4.3. Ventajas y Desventajas de la Protección Complementaria de los Refugiados en México.	252
4.4. Flujos Mixtos	259
4.5. Trata	263
4.5.1 Historia y Definición.	263
4.6. Aspecto Político y Sociológico en México	270
4.7. Protección Legal	273
4.8. Problemática en la Aceptación de Refugiados en México	276
4.8.1. Status de Refugiado	276
4.8.2. Importancia del non refoulement en el Refugio Contra el Otorgamiento de la Forma Migratoria.	277
4.9. Fallas Procedimiento	278
4.9.1. Fallas de Ley y Reglamento	279
4.9.2. Impacto Fallas	281
4.10. Inclusión de Víctimas de Trata como Grupo Social.	281
4.10.1. Comparación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales	282
4.11. Recursos y Alternativas	285
4.11.1. Recurso de Revisión	285
4.11.2 Amparo	286
4.11.3. Reforma de Ley y Reglamento	288
Conclusiones	292
Bibliografía	297

Introducción

México en el pasado era reconocido ante la comunidad internacional como una nación poseedora de un gran sentido humanitario, que sabía brindar hospitalidad y apoyo a extranjeros, en momentos difíciles.

A través del asilo político y el refugio, nuestro país había hecho patente dicha calidad, recibiendo a personas de diversas partes del mundo que por distintos motivos se habían visto obligados a abandonar sus lugares de origen.

Se trataba de seres que agobiados por acontecimientos tales como guerras, masacres, gobiernos déspotas y crueles, entre otros, habían llegado a la República Mexicana en busca de protección, de ayuda, pero sobre todo, de paz.

Eso anteriormente, pero ahora la gente ya no huye de su país por cuestiones de guerra, masacre, gobiernos déspotas, etc. En este momento salen por cuestiones de seguridad. Una de las actividades más lucrativas, antiguas y lamentables en el mundo es la Trata de Personas que afecta actualmente a entre 600 y 800 mil víctimas y que concierne en gran medida al Derecho Nacional e Internacional. Es una actividad que violenta de manera grave los derechos que son inherentes a todo ser humano y que ha pretendido ser ignorada o minimizada, convirtiéndose en la tercera fuente de ganancias ilícitas del mundo generando 32 mil millones de dólares al año, y ubicándose sólo debajo del tráfico de armas y el narcotráfico.

Por otro lado, México (se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en el año 2000), ya empezaba a gozar de una gran reputación y respeto en el ámbito internacional por su política de asilo y había tenido excelentes bases legales. Pero en contradicción a esto, hoy en día no se cuenta con políticas, procedimientos y leyes que den protección a quienes solicitan asilo, en especial a quienes pertenecen a determinado grupo social. Es en este motivo donde la figura del Refugio y el

fenómeno de la Trata de Personas se unen, pues existen solicitantes de asilo que pertenecen al grupo social de víctimas de trata y que merecen protección jurídica.

De hecho, apenas en octubre de 2005 en España, la Universidad Complutense de Madrid organizó un homenaje al fallecido ex-Presidente de México Lázaro Cárdenas, por su generoso apoyo a la causa de los desterrados españoles de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, a quienes el gobierno de Cárdenas dio protección durante todos esos años.

No obstante que esta declaración encierra una disimulada intención de dirigir estos elogios, más a la sociedad mexicana, que a su gobierno, en general, este tipo de afirmaciones, hace que sea difícil emitir una opinión contraria o cuando menos que cuestione la(s) política(s) que en materia de asilo y refugio han sido utilizadas por el gobierno mexicano para enfrentar las diversas oleadas de asilados y refugiados que han llegado a México a lo largo de su historia.

Sin embargo, es necesario recordar que apenas, hace un poco más de dos décadas, en México no se contaba con todos los instrumentos legales o administrativos necesarios para enfrentar este tipo de fenómenos. Lo que se tenía entonces (que quizás no era poco), era la experiencia que se había acumulado con los refugiados españoles de los años treinta y cuarenta, y con la figura jurídica del asilo, que se había utilizado para atender a los perseguidos sudamericanos que llegaron a México principalmente en los años setenta.

En esa época (principios de los años ochenta), América Latina, en especial Centroamérica, se encontraba sumergida en una espiral de violencia como consecuencia de una serie de conflictos internos que provocaron, entre muchas otras cosas, que una gran cantidad de personas tuvieran que desplazarse de manera forzada a otros lugares con el fin de evitar que esta violencia los alcanzara.

La mayoría de estos desplazamientos se efectuaron al interior de las fronteras de los países en conflicto, pero muchas personas más, se vieron en la necesidad de buscar protección fuera de sus países de origen.

De esta dolorosa realidad por supuesto, México no podía permanecer ajeno, considerando que, el hecho de compartir frontera con Guatemala, uno de los países más afectados, que padecía un conflicto interno que llevaba alrededor de dos décadas, y que al final de los años 70 y principios de los ochenta, se había incrementado, obligaba al gobierno mexicano a tomar algunas medidas de precaución.

Tales medidas consistieron, en primer lugar, en una estrategia diplomática que buscaba primordialmente promover una serie de acuerdos regionales que tenían como objetivo la pacificación de la región y evitar la proliferación de más conflictos en Centroamérica –y que no se extendieran a México-, lo que de alguna manera, se alejaba de su tradicional política exterior de no intervenir en los asuntos de otras naciones, que lo había caracterizado casi desde el inicio de su historia como país independiente.

Una segunda medida de precaución adoptada por el gobierno de México, ante la eventualidad de que el conflicto al sur de su frontera se extendiera a su territorio fue, el aumento de efectivos militares en Chiapas, militarización que en esa época no se llevó a cabo en magnitud similar a la que se dio a raíz del levantamiento armado del EZLN en esa entidad en 1994.

Otra forma de precaución que se tomó, y que durante el desarrollo de esta investigación se analizará, fue la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980.

Esa decisión en el momento actual puede parecer de lo más natural, pero en aquel momento no lo era, por lo siguiente:

En primer lugar, en la legislación mexicana no existía la figura jurídica de refugiado, la que había era la de exiliado, que había sido utilizada fundamentalmente en los años setenta para proteger a los perseguidos políticos de las dictaduras del cono sur de aquella época.

Por otro lado, al interior mismo del gobierno mexicano existían diferencias importantes respecto al trato que se debía dar a los refugiados. Una de esas diferencias era precisamente que, mientras que para los impulsores de la iniciativa de la creación de la COMAR, había que darles el trato de refugiados, las autoridades migratorias no los consideraban como tales, y al principio lo que hacían era simplemente deportarlos.

Esa contradicción (la existencia de un organismo gubernamental, cuyo objeto de atención no existía legalmente), provocó más problemas de los que comúnmente se piensa. Por ejemplo cuando a México comenzaron a llegar oleadas de campesinos indígenas guatemaltecos que eran víctimas de persecución en su país, muchos de ellos, como decíamos, eran deportados, argumentando que no calificaban como asilados políticos, al no existir prueba de una persecución específica en su contra, lo que generaría la protesta y la denuncia de diversos sectores de la sociedad mexicana.

A la larga esas protestas, que apelaban más a esa supuesta “tradicción de asilo”, que a algún instrumento legal, provocaron que al gobierno mexicano no le quedara otro remedio más que aceptar el ingreso de los refugiados guatemaltecos (Sólo los que entraron entre 1981 y 1984, primordialmente los que se localizaban en el vértice de la frontera sur).

De ahí en adelante, su presencia a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo anterior serviría, como veremos, para evidenciar la ausencia de una política clara, por parte del estado mexicano y que más que apelar a “la tradición”, lo que se

requería era contar con una institución que permitiera hacer frente a este tipo de fenómenos.

Desde un punto de vista estrictamente formal-legal, una institución existe a partir de su constitución en códigos, leyes o cualquier otro instrumento legal (haciendo a un lado la posibilidad de la existencia de instituciones no formales).

En este sentido, para el Nuevo Institucionalismo, que se ocupa tanto del estudio de instituciones formales (el estado, la burocracia, las legislaturas, etc.), así como de las no formales como las costumbres, rutinas, tradiciones, entre otros, ambas poseen importancia como guías o modificadoras del comportamiento de los seres humanos.

Bajo este enfoque (el Nuevo Institucionalismo), lo que se busca es identificar elementos de continuidad que pudieron ir determinando a lo largo del tiempo las decisiones que se tomaron con cada uno de los diferentes flujos de refugiados a los que se enfrentó México desde mediados del siglo XX.

Por tal motivo, esta investigación tiene como propósito analizar algunos de estos factores institucionales característicos de las diferentes políticas de asilo-refugio que en México se han desarrollado, particularmente durante la segunda mitad del siglo pasado y los primeros años del siglo actual.

En esa lógica, el objetivo será: Identificar, y analizar esos elementos de formación, cambio y diseño institucional, que han influido en la construcción histórica del refugio como institución en México.

Por otro lado, se pretende demostrar, con base en la teoría institucional, el papel predominante que ambas instituciones (el refugio y el asilo) ha tenido sobre las decisiones individuales en la definición de este tipo de políticas en la actualidad, identificando elementos de continuidad a lo largo del tiempo de estas políticas, con

el fin de establecer el papel desempeñado por esa supuesta “tradicción de asilo” en la evolución de este tipo de políticas en una institución más formal.

Esta investigación parte de la idea de que, a partir de la década de los treinta del siglo pasado, se establecieron políticas diferentes en cada uno de los casos históricos, como consecuencia, primordialmente, de un marco jurídico confuso o francamente inexistente (deliberadamente), que eventualmente provocó casos de discriminación.

Además se plantea que, a través del diseño institucional, el gobierno mexicano desde principios de los años noventa, pudo manejar el problema de acuerdo a sus propias necesidades (por medio de sus propias leyes y reglamentos), pero acotado parcialmente, primero por eso que se ha denominado como “la tradición de asilo” (por mecanismos institucionales informales como la costumbre, valores y rutinas) y después, por instrumentos formales tales como leyes, reglamentos, procedimientos administrativos y, por último, por instrumentos jurídicos internacionales.

Así, esta investigación está organizada de la siguiente manera:

En el primer capítulo nos enfocaremos en el concepto y desarrollo histórico del Derecho de Asilo y el refugio en nuestro país para llegar a la descripción de la situación y problemática actual del sistema de Refugio en México y el desenvolvimiento de cada uno de los actores, tanto nacionales como internacionales, pasando por todo un preámbulo de acontecimientos que dieron origen, evolución y definición al concepto del refugio y el asilo en México.

Para el segundo capítulo denominado: el Refugio en la legislación mexicana y el asilo. Abarcaremos las nociones generales del derecho de los refugiados como institución jurídica en la nación, así como en el origen y la definición del refugio que nos arrojará las causas que dan motivo a solicitar protección internacional en un país diferente al de origen, una vez conocidas las mismas, es necesario definir tanto

el concepto de refugio como el de refugiado para poder establecer a qué tipo de personas se les brindará auxilio. Por lo que allanaremos la naturaleza jurídica del refugio, siendo importante determinar qué clase de figura jurídica es, esto conforme a la pertenencia a alguna rama del derecho consistente en dar las diversas características de otras formas de protección internacional, lo cual será útil para precisar cada una de las cualidades de la institución del refugio. Además Nos ocuparemos de aquellos órganos internacionales que se han preocupado por ayudar a todo este tipo de personas desarraigadas en el mundo, entre las que destacan el ACNUR, a nivel mundial, y la COMAR, a nivel nacional, así como de los dos instrumentos más importantes en relación al asunto que nos atañe: La Convención de las Naciones Unidas para refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967.

Para el tercer capítulo hablaremos de la consolidación Nacional e Internacional en materia de ayuda a refugiados. Donde analizaremos los esfuerzos internacionales y nacionales de protección a los refugiados, y conoceremos los organismos y políticas internacionales que han velado por los derechos básicos de las personas que han sido reconocidas como refugiadas en un país que no es el propio, así como de los actuales organismos internacionales que protege a los mismos. Tales organismos han ampliado sus funciones a personas que están en alto grado de vulnerabilidad, por lo que creímos era necesaria su inclusión en el tema de investigación. Por otra parte, si tenemos una visión general sobre los instrumentos universales y regionales que contienen los dispositivos que regulan la institución del refugiado, nos servirán de guía para conocer los derechos mínimos que se deben otorgar en la atención y ayuda de aquellas personas que buscan protección internacional en nuestro país.

Para terminar en el cuarto capítulo sobre la protección complementaria de los refugiados en México. Que al parecer es el de mayor trascendencia para nuestra investigación, es decir, la protección complementaria de las personas que buscan refugio y asilo en México. Para su correcto examen debemos poner atención en las

características de la condición de refugiado en nuestra Ley Suprema, para precisar las que contiene la figura jurídica de la protección complementaria, una vez realizado lo anterior, podremos establecer a nuestro criterio, de acuerdo con lo consagrado por las leyes mexicanas, las diferencias que guardan ambas instituciones jurídicas. Así tenemos que la Secretaría de Gobernación es la autoridad principal, al estar facultada para reconocer o negar el reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo para el expedito despacho de los asuntos sobre la materia, delega sus atribuciones al Instituto Nacional de Migración y a la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados, el primero de esos órganos dependientes de la misma Secretaría, tiene la función de recibir las solicitudes de refugio de los migrantes que han pisado suelo nacional, mientras que el segundo es el encargado directo de realizar los procedimientos que autoricen o terminen el reconocimiento de la condición de refugiado, agregando que atiende las necesidades de las personas refugiadas. Por otra parte, encontramos a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es una autoridad que auxilia interviniendo en cuestiones relacionadas con la naturalización de extranjeros en México, y de la expedición de documentos de viaje, entre otros.

CAPÍTULO 1.- El Refugio y el Asilo Político en México

1.1. Antecedentes Históricos del Refugio y del Asilo Político.

En la historia de la humanidad, desde los tiempos más remotos, la lucha por el poder sobre los pueblos ha dado lugar a que por razones obvias, los gobernantes que ven amenazada su estabilidad, a causa de determinados hombres que están contra su mandato, busquen la forma de deshacerse de los subversivos. Una de las principales formas en que suelen hacerlo es matándolos o bien, exiliándolos, es decir, alejando el peligro.

Los hombres perseguidos, desterrados, exiliados, han estado siempre presentes; las causas son por lo regular, las diferencias, ya sea religiosas, políticas, étnicas, raciales, etc.

Paralelamente va naciendo la figura del asilo. Antiguamente los lugares para proporcionarlo eran considerados sacros, se trataba de territorio inviolable en el que no se podía ejercer la persecución; un claro ejemplo, es el de la civilización azteca, en la cual todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o algún delito, podía recuperar su libertad si lograba llegar a refugiarse en el Tecpan, que era el Palacio Real.

Solamente su amo o los hijos del amo podían oponérsele, y ninguna otra persona tenía derecho a impedir la acción del refugio del esclavo, bajo pena de ser considerado el mismo como esclavo (Acnur un instrumento de paz; Italia: ACNUR. 1996, p. 6).

En el Antiguo Testamento, el libro de números 35:9-29, relata cómo Jehová ordena a Moisés, que cuando el pueblo israelita se instale en la tierra prometida después de haber huido de los egipcios, fundará seis ciudades destinadas al refugio de los extranjeros inocentes perseguidos.

El asilo desde sus inicios y hasta el siglo XVIII, encontró en casi todo el mundo una aplicación constante como institución fundamentalmente religiosa ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados.

En la Antigua Grecia, Edipo, rey de Tebas, liberó a su ciudad de la opresión de la Esfinge, debido a lo cual fue nombrado rey de la misma se le otorgó a Yocasta como esposa, quien fuera viuda de Layo (anterior rey).

Ambos gobernaron con sabiduría, pero la desgracia volvió a la ciudad cuando Edipo se entera que él mató a su propio padre (Layo) y se casó con su madre; Yocasta se suicida y el rey se saca los ojos. A raíz de esto, sus hijos lo persiguen y lo obligan a exiliarse de Tebas.

Edipo llega a Atenas pidiendo refugio a Teseo, obteniendo su protección junto con sus dos hijas, viviendo en paz en ese lugar (Ibíd., p. 9).

El mito muestra que en tiempos antiguos, era practicada la protección del extranjero perseguido. Recordemos algunas palabras de Platón al respecto:

"Toda falta cometida contra el huésped, es una de las más graves faltas que puedan cometerse contra una divinidad vengadora El extranjero, de hecho, aislado de sus compatriotas y de su familia, debe ser el objeto del más grande amor de parte de los hombres y de los dioses, por ellos de deben adoptar las precauciones, para no cometer ninguna falta contra los extranjeros" (Ibíd. p. 12).

Platón pretende explicar que la protección de un extranjero se funda en el hecho de su abandono; este abandono resulta a su vez el aislamiento de sus compatriotas y de su familia.

Se dice que el asilo nace de las costumbres nómadas, de aquellos pueblos que fueron obligados o que estuvieron acostumbrados a llevar este tipo de vida; nos

referimos a los pueblos musulmán y judío, que desde sus orígenes han tenido la tradición de hospitalidad y asilo incorporada a sus leyes, precisamente por saber lo que es estar en un país extraño y que nadie les brinde ayuda.

Ejemplos muy claros de éstos, los podemos encontrar en la tradición hebrea, con el que los judíos llaman el Padre de Israel y los musulmanes el profeta Abraham, quien era nómada y dirigente de su gente en el exilio.

Según relata el Libro de Génesis en su capítulo 17 versículo 18-21, Dios había prometido a Abarra una larga descendencia, pero este y su esposa Ara no podían tener hijos.

Pasaron muchos años y ambos ya eran viejos, entonces un día, aparecen tres peregrinos requiriendo hospitalidad; Abarra los acepta, les ofrece comida y un lugar donde descansar; lo que no sabía es que uno de los tres extraños era Dios; quien al despedirse, lo bendice anticipándole el nacimiento de su primer hijo. Ara queda embarazada dando a luz a Isaac, iniciándose así la descendencia judía.

Existen otros ejemplos que nos relata el Antiguo Testamento sobre la tradición del pueblo hebreo:

"No maltrates ni oprimas al extranjero porque también vosotros fuisteis extranjeros en Egipto" (Éxodo 22:20).

"No oprimas al extranjero pues vosotros fuisteis extranjeros en Egipto y ya sabéis lo que es vivir en otro país." (Éxodo 23:9)

"Sí un esclavo huye de su amo y pide a vosotros asilo, no lo entreguéis a su antiguo dueño, dejadlo que se quede a vivir con vosotros en la ciudad que más le gusta y en el lugar que él escoja y nadie deberá molestarlo." (Deuteronomio 23:16-17).

El éxodo judío sirve como contexto de un principio de asilo. Por su parte, la era musulmana se inicia con otro exilio: el del profeta Mahoma quien era un pastor y había nacido en la Meca. Recibió un llamado profético en el monte Hira, para la propagación del Islam, sin embargo, su predicción fue considerada subversiva; ello lo obliga a él y a sus seguidores a refugiarse en Abisinia y posteriormente en Medina (antes Yathrib), es así cuando comienza su exilio. La ética musulmana está llena de conceptos de generosidad y solidaridad, entonces no podía faltar la hospitalidad.

En el capítulo 8:72-75 del Corán, se expresa: "En verdad, aquellos que han emigrado y han combatido con sus bienes y personas por la fe, estos son amigos unos de otros, si se os pide ayuda por causa de la fe es deber nuestro ayudarles, a menos que hayan combatido con gentes a las cuales estáis ligados por alianzas. Aquellos que han creído y han emigrado y han combatido por fe, y aquellos que les han dado asilo y asistencia, éstos son los verdaderos creyentes..."

En el cristianismo, asistir al extranjero es una condición de salvación. La era cristiana comienza con el Nuevo Testamento, cuando Cristo nace, quien es considerado como un extranjero debido a que sus padres no encontraban un lugar donde parir y se ven obligados a tener al bebe en un pesebre; además la familia es considerada refugiada, pues debe huir hacia Egipto, buscando protección contra la persecución del Rey Herodes quien mandó matar al niño Jesús.

En varias ocasiones, el Nuevo Testamento considera a los cristianos como verdaderos peregrinos en la tierra, fortaleciendo la fe de los creyentes. Por tales razones, este libro es una notable obra de la cultura de asilo.

Cabe destacar que entre los siglos XVI y XVIII, la igualdad religiosa animó a los gobernantes por una supremacía estatal, a expulsar poblaciones o a perseguirlas hasta provocar su huida del lugar donde habitaban.

Primeramente comenzó con el exilio de judíos que se encontraban en España, alrededor del año de 1492 y esto continuó hasta el siguiente siglo.

En 1560, las autoridades españolas intentaron detener una rebelión al sur de Bélgica, expulsando a los protestantes, muchos de los cuales eran importantes comerciantes y artesanos de la región.

Los Tudor, eran una de las familias más nobles de Inglaterra, expulsaron a los católicos irlandeses, mientras tanto, Oliverio Cromwell (protector de la República de Inglaterra) deportó a muchos irlandeses hacia las indias orientales. El último flujo masivo fue de cerca de 20,000 hugonotes (protestantes franceses) que huyeron de Francia cuando Luis XIV revocó el Edicto de Nantes en 1685 (Edicto en favor de los protestantes) (Aguayo, Sergio: 1989. p. 89).

Más tarde, en los siglos XVIII y XIX, los conflictos a través de las revoluciones por problemas políticos nacionales, propiciaron la aparición de un peculiar tipo de refugiados a causa de sus opiniones y pensamientos políticos.

Una de las primeras oleadas es la de los "emigres" que escaparon del terror francés. Sin embargo, la Revolución americana, provocó un flujo mucho mayor, en relación a los "Tory", que eran partidos del movimiento de autoridad británica y estaban en contra del partido whig o liberal, muchos de los cuales fueron asentados en Canadá.

A lo largo del siglo XIX, los refugiados políticos se convirtieron en algo común, la mayoría de éstos provenían de movimientos revolucionarios o nacionalistas; eran profesionistas titulados que afortunadamente encontraron asilo en Europa y América (Ibíd. p. 10).

A través del siglo XX, el número de personas que se trasladaron a otro país como resultado de la persecución, violencia internacional o guerra internacional, sobrepasó con mucho a los ya antes registrados en siglos pasados; una de las

causas fue la descomposición de los antiguos imperios continentales y coloniales, y su sustitución por una gran cantidad de nuevos Estados.

Las confrontaciones entre antiguos regímenes, desafíos revolucionarios que han triunfado, así como los gobiernos autoritarios brutales, han generado refugiados a gran escala.

En la primera mitad del siglo, los refugiados, en su mayoría se originaron en el continente Europeo. Entre las causas se encuentra el hecho de que alrededor de la década de los años treinta, las puertas de toda Europa, se cerraron a este tipo de personas, marcadas por la depresión, incluso, haciendo casi imposible para el perseguido encontrar un refugio.

El no poder expulsar a los judíos de Europa trajo como consecuencia, la decisión de los nazis de exterminarlos.

Enormes poblaciones se encontraron aniquiladas al final de la guerra, incluyendo a los propios alemanes que habían emigrado a la Europa occidental, así como a enormes masas de gente que huían del ejército ruso, que ya habían tenido el control sobre Alemania; la mayoría de estos refugiados fueron instalados en Alemania Federal, Estados Unidos y Canadá.

En los años sesenta, la guerra de liberación en África del Sur, aunada a las crisis internas en los Estados del Continente, empezaron a generar desplazamientos de gente a gran escala y en el curso de la década siguiente, las personas alcanzaron de un nivel de 5 millones a aproximadamente 15 millones.

La mayoría de los refugiados del tercer mundo permanecieron en su lugar de origen, pero había que ubicarlos en campos donde había pocas o ninguna oportunidad de valerse por sí mismos, dependiendo de la asistencia de los organismos internacionales.

1.2. Origen, Evolución y Definición del Asilo.

El origen de la política de asilo fue establecido en nuestro país alrededor del año de 1823, cuando el Congreso mexicano fijó con Colombia el Tratado de no Extradición por delitos políticos, pero únicamente para que no se aceptara intercambiar mutuamente a sus perseguidos políticos.

El primer movimiento forzoso de personas que requirió ayuda del gobierno mexicano fue el de los españoles, durante la guerra civil que se suscitó entre los años de 1936 y 1938. Después el de diferentes grupos europeos exiliados por la Segunda Guerra Mundial.

La segunda conmoción fue en el año de 1954, cuando arribaron a nuestro país centenas de guatemaltecos, para huir de lo que había generado el golpe de Estado en su país, de los cuales, una buena parte eran distinguidos escritores, profesores e intelectuales, así como sus dirigentes políticos, que obtuvieron el asilo diplomático en México.

El tercer flujo fue provocado por las duras dictaduras militares del cono sur, en la década de los sesenta. El cuarto y más importante, ha sido el multitudinario éxodo centroamericano de 1981 a 1986, causado por diversos conflictos en la región.

Cabe destacar que en los tres primeros casos el gobierno de México acudió a la práctica del asilo; mientras que en el último caso, la magnitud y características del éxodo no eran compatibles con las reglas del mismo y fue necesario recurrir a la figura del refugio.

A manera de ejemplo se mencionará una pequeña reseña sobre un hombre llamado León Trotski, quien fue una de las primeras personas en pedir protección a nuestro país:

Lev Davidovitch Brosntein, mejor conocido como León Trotski, revolucionario ruso quien tuviese una vida de asilo desde los diecinueve años. Desde entonces, su actividad política fue intensa; años más tarde, a raíz de la Revolución Rusa, es designado Comisario del Pueblo para las Relaciones Exteriores.

A consecuencia de la muerte de Lenín y la toma del poder de Estalin, Trotski pierde pronto sus puestos y en 1927 es excluido del partido comunista, posteriormente expulsado de la Unión. En 1929 empieza su exilio, pasando primero por Turquía, luego por Francia, más tarde a Noruega y por último llega a México.

Estos cambios de países fueron a causa de persecuciones que tuvieron él y su familia. Fue la disposición del gobierno mexicano del General Lázaro Cárdenas, con el apoyo de artistas como Diego Rivera y Frida Kahlo, lo que permitió al ruso, su mujer y su nieto, refugiarse en la Villa de Coyoacán, que en ese entonces se encontraba en las afueras de la ciudad. En ese lugar lo asesinaron más tarde, a golpes mientras escribía en su escritorio, luego de varios intentos fallidos que previamente se habían perpetrado, en lo que ahora conocemos como el museo de la casa de León Trotski (ACNUR. Op. Cit. p. 21).

En lo que se refiere a la evolución que ha tenido el asilo en nuestro país, se mencionarán en orden cronológico los instrumentos relativos al asilo, en los que México ha sido parte:

El 13 de febrero de 1928, México ratificó en la Habana, Cuba, un Código de Derecho Internacional. Lo integraban los países del Perú, Uruguay, Panamá, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Chile, Venezuela, Colombia, Honduras, "Costa Rica, Argentina, Brasil, Paraguay, Haití, República Dominicana, Estados Unidos, Cuba y México, donde los países contratantes aceptan y ponen en vigor el Código de Derecho Internacional (ACNUR: 1992, p. 13).

Este Código en su artículo primero nos expresa lo siguiente: "Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozarán, así mismo, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se concedan a los nacionales."

Es así como México dio su primer paso internacional con esta figura del asilo; de hecho, en el mismo año los gobiernos de los Estados de América fijan reglas para la concesión del mismo, en la Convención sobre el derecho de asilo en la Habana, Cuba, cuyo párrafo primero de su artículo primero nos dice:

"No es lícito a los Estados dar asilo en delegaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar." (Ibíd. p. 83).

En 1933, en Montevideo, Uruguay, en la Séptima Conferencia Internacional Americana, México junto con otros países latinoamericanos ratificó la "Convención sobre asilo político", sustituyendo el artículo primero de la Convención de la Habana en los siguientes términos:

"No es lícito a los Estados dar asilo en delegaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculcados de delitos comunes que estuvieron procesados en forma o que hubiesen sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a desertores de tierra y mar" (Ibíd. p. 95).

Así mismo, en su artículo tercero, nos menciona que el asilo no está sujeto a reciprocidad, todos están bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad y los Estados que no reconozcan esta figura sino con limitaciones o modalidades no podrán ejercerlo en el extranjero, solamente como ellos lo hubieren reconocido.

México fue parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Su artículo 14. 1 y 2 habla sobre el derecho a buscar refugio:

"en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país." (Ibíd. p. 131).

En el año de 1954, en Caracas, Venezuela, se ratificaron dos convenciones en la décima Conferencia Interamericana: la primera sobre asilo diplomático; la segunda sobre asilo territorial. México forma parte de ambas, haciendo reserva de ésta última en sus artículos IX y X por ser contrarios a las garantías individuales que marca nuestra Carta Magna.

Ambos se refieren a que el país que concedió el asilo deberá proceder a la vigilancia de los asilados que fuesen dirigentes de movimientos subversivos o que pretendan incorporarse a él, a una distancia prudencial de sus fronteras (Ibíd. p. 137).

Los países latinoamericanos han notado la importancia que requiere el asilo, tal es así que distinguimos dos tipos de dicha figura, el diplomático y el territorial.

El primero hace alusión a la persona que siendo perseguida por delitos o motivos políticos y es originaria del país persecutor, se le concede asilo en la sede de alguna embajada extranjera, o en un barco, campo o aeronave militar también extranjeros.

El segundo se refiere a la persona que, siendo objeto de persecución por delitos o motivos políticos logra ingresar al territorio del país asilante.

Una vez vista la distinción de las dos categorías anteriores, a continuación se mencionaran diferentes conceptos sobre la figura del asilo.

En primer lugar veamos el concepto de un distinguido autor en materia de derecho internacional, Modesto Seara Vázquez, quien nos señala lo siguiente:

El derecho de asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial) o refugiándose en la

embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval), o avión (asilo aéreo) de un país extranjero (Seara Vázquez: 1993. p. 236).

Consideramos que este concepto es incompleto, en virtud de que no menciona el motivo por el cual huye de su país la persona que está solicitando protección.

Enseguida, señalaremos un concepto extraído de una enciclopedia, el cual establece que:

El derecho de asilo es la facultad que tiene un Estado, fundándose en razones de equidad y humanidad, de brindar amparo en sus embajadas a las personas que sufren persecución por delitos políticos (Enciclopedia ilustrada Cumbre. México: Cumbre. 1976. p. 343).

En este concepto si se determina el motivo por el cual se pide ayuda, sin embargo únicamente hace mención de brindar el apoyo a través de las embajadas, siendo que también puede ser otorgado en el territorio.

La siguiente definición es la que se encuentra en la Ley General de Población y determina que:

"El asilo es el derecho que tiene un extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen." (Ley General de Población: México, 1996 p. 48).

Esta enunciación no hace referencia al asilo diplomático,- únicamente al asilo territorial, a pesar de que se trata de un precepto legal y por tanto, debería señalar de forma expresa los tipos de asilo que se pueden otorgar en nuestro país.

Toda vez que hemos analizado distintas definiciones, la siguiente es la concepción que a nuestro juicio, contempla los principales elementos que integran la figura del asilo, desde nuestro particular punto de vista:

El asilo es una figura jurídica a través de la cual, toda persona perseguida por causas de naturaleza política, en su país de origen, tiene el derecho de solicitar a un país extranjero, el permiso de internarse en su demarcación, de forma temporal, con objeto de salvaguardar su vida y libertad, ya sea por vía diplomática o territorial.

1.2.1. Limitaciones al Derecho de Asilo.

En torno a la figura del asilo es recomendable mantener y mejorar esta institución, que ha probado su utilidad y sus principios humanitarios por más de un siglo.

Sin embargo, el derecho de asilo es derecho de un Estado de admitir en su territorio a las personas que le parezcan convenientes; es así como este derecho tiene diversas limitaciones, principalmente en la extradición.

El derecho de asilo puede verse limitado por tratados en materia de extradición, pero no en tratados multilaterales americanos que usan el término, por ejemplo, el Tratado de derecho penal internacional, de Montevideo de 1889, en su Título III, artículos del 19 al 29, "Del régimen de extradición".

A grandes rasgos menciona que los Estados se comprometen a entregarse los delincuentes asilados en su territorio, siempre y cuando la Nación que reclama al delincuente, tenga jurisdicción sobre la infracción que motiva el reclamo; que la infracción por su naturaleza o gravedad autorice la entrega; que la Nación reclamante presente documentos donde compruebe que sus leyes autorizan la prisión y el enjuiciamiento del reo; que el reo no haya sido condenado por el mismo delito y ni haya cumplido condena.

La extradición ejerce todos sus efectos sin que en ningún caso se pueda impedir la nacionalidad del reo; no son susceptibles de extradición los reos políticos.

Cuando varias naciones soliciten la entrega de una misma persona por diversos delitos, se accederá al país que requiere, donde haya cometido la infracción más grave.

Si los delitos son de la misma gravedad, se dará al Estado que haya tenido prioridad en el pedido, y si todos tuvieran la misma fecha de solicitud, el país que requiere determinará el orden de entrega (ACNUR, Op. Cit. p. 200).

La Convención sobre Derecho Internacional Privado, de la Habana en 1928. Título III de la Extradición, artículo 344 a 381, es similar a la antes citada, en primer lugar, cuando se excluye la extradición por delitos políticos: cuando un procesado haya delinquido en el país donde pidió asilo se retrasará la entrega hasta que se le haya juzgado y cumpla la pena.

Así mismo, se encuentra la "Convención sobre Extradición", de Montevideo de 1939, Título II "De la Extradición", artículos 18 al 49; la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial", artículos XVII y IV, respectivamente.

En realidad, no existen limitaciones al derecho de asilo en estos tipos de tratados debido a que no procede la extradición por delitos políticos (Ibíd. p. 66).

Sin embargo, en 1892 en Ginebra, se excluyó que puedan ser considerados como políticos los delitos dirigidos a minar las bases de cualquier organización social, y en la Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, celebrada en Varsovia en 1935; se afirmó en una resolución que los actos de terrorismo no deben de ser considerados delitos políticos (Imaz, Cecilia: 1995. P 30).

Es por eso que en América Latina se creó la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas, cuando estos tengan trascendencia internacional, suscrita en Washington D.C el 12 de febrero de 1971.

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, debido a los actos delictivos contra personas que merecen protección especial de acuerdo a las normas del Derecho Internacional, adoptaron conductas que desarrollen progresivamente el derecho internacional, y que al aplicarlas, se mantenga la institución del asilo.

Esta Convención define los actos de terrorismo, como el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con estos delitos, conforme a los artículos 1 y 2 de dicho ordenamiento, especificando que estos serán considerados como actos de terrorismo, cualquiera que sea su móvil y que las personas procesadas son sentenciadas por cualquier delito previsto en el artículo segundo de dicha Convención, estarán sujetas a extradición de acuerdo con los tratados de la misma vigentes (ACNUR. Op. Cit. p. 200).

Por lo anterior, estamos en un caso de limitación al derecho de asilo en América Latina.

Tal es el caso de Europa, con la Convención Europea para la represión del terrorismo, adoptada el 27 de enero de 1977 por el Consejo de Europa; señala que, para fines de extradición, que no pueden considerarse como delitos políticos, además de los delitos de piratería aérea, los cometidos contra las personas internacionalmente protegidas, el rapto, el secuestro de personas, la toma de rehenes, los delitos que implican la utilización de bombas, granadas, armas de fuego, etc. (Imaz, Cecilia. Op. Cit. p. 32).

La Convención europea, junto con las demás convenciones en materia de terrorismo, en contenido o en intereses, es un tratado de extradición, aun cuando su aplicación está sujeta a las disposiciones técnicas vigentes en la materia, por los cuales se prevé la extradición.

Al igual que la Convención para prevenir y sancionar los delitos de terrorismo en América, esta convención europea, constituye una limitación al derecho de asilo, a pesar de las diversas críticas de los defensores de esta institución.

1.2.2. La Práctica del Asilo en América Latina.

Durante la época colonial, la institución del asilo en América Latina, tenía las mismas características que en Europa, donde la gente se refugiaba en las Iglesias y en los monasterios que eran considerados lugares inviolables, La práctica del asilo en los países latinoamericanos empieza en los movimientos independientes para poder ayudar a consolidar los Estados soberanos, y al paso de muchos años lograr adquirir el carácter de una institución propia del derecho interamericano.

La práctica de esta figura, causó muchos problemas en los países, así que únicamente se refirieron a la institución en el caso de perseguidos políticos.

Como primer antecedente en materia de asilo, ya mencionado en puntos anteriores, se encuentra el Tratado de no extradición por delitos políticos celebrado entre Colombia y México en 1823, que señala la exclusión de los perseguidos políticos (Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México y Columbia. Tomo I. México 1974. p. 630).

En ese mismo siglo, en 1889, cinco países de América del sur, suscriben en Montevideo un "Tratado sobre Derecho Penal Internacional, estableciendo principios sobre el asilo y la no extradición.

Lo que no se distinguió en el tratado fue lo que es delito político y delito común; los cinco países que intervinieron fueron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.

En febrero de 1928, se creó el primer instrumento latinoamericano donde se regula el otorgamiento del asilo en delegaciones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a través de la primera Convención sobre asilo que se daba en ese entonces.

En esta convención no se hizo distinción entre el asilo diplomático y el asilo territorial, tampoco se determinó a quien competía la calificación del delito.

En el año de 1933, se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, la Segunda Convención sobre asilo, modificando la anterior, anexando un artículo en el que se aclara la calificación de la delincuencia, correspondiéndole al Estado que presta el asilo; pero no reguló la calificación del delito, ni definió claramente al asilo, ni las obligaciones directas de los Estados.

Esta convención creó gran confusión entre varios países respecto a la vigencia de ambas, ya que algunos países habían ratificado la Primera Convención, algunos la segunda y otros habían ratificado ambas.

Conforme los países latinoamericanos fueron madurando su experiencia y teoría jurídica, se vieron en la necesidad de distinguir entre el asilo territorial y el asilo diplomático.

Esta distinción, se hizo en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, Venezuela, con los Convenios sobre asilo territorial y asilo diplomático.

En la Convención sobre asilo diplomático, los artículos V, VI, VIII, resolvieron la duda sobre lo que se debe entender por vigencia y a quien le corresponde decidir sobre

el otorgamiento del asilo, si es urgente o no, y en los artículos IX al XVII y el XIX, se dieron las garantías de seguridad del asilado (ACNUR. Op. Cit. pp. 132-134).

El asilo diplomático a lo largo de este siglo se ha convertido en una práctica sólida, que ha permitido extenderse en otros ámbitos. Tal es el caso de los santuarios en 1973, cuando se inició la evacuación de extranjeros en distintos lugares de Chile.

Alrededor de 10 mil personas fueron acogidas en 25 representaciones diplomáticas y en más de cien santuarios.

Algo similar ocurrió en Managua, Nicaragua, entre 1977 y 1979 en el momento en que miles de personas buscaron asilo en Costa Rica, Colombia, Panamá, Venezuela y México, que por sí solo otorgó más de 700 asilos políticos.

La práctica del asilo diplomático en América Latina ha sido controvertida; un ejemplo es el caso del peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, líder de la "Organización Alianza Popular Revolucionaria Americana" (APRA), quien después del golpe de Estado en octubre de 1948, solicitó asilo en la embajada de Colombia en el Perú.

Ante la negativa por parte del gobierno del Perú para otorgar el permiso, el caso se llevó hasta 1951 a la Corte Internacional de Justicia, la que en vez de otorgarle el salvoconducto a las autoridades colombianas, desconoció la entrega del mismo, como modo regular y jurídico establecido por el derecho y reconocido en América Latina como el único medio para solucionar los casos de asilo diplomático (Luque. Ángel E.: Bogotá Colombia. 1959. p. 201).

Entre las numerosas críticas que hubo a la decisión de la Corte Internacional, destaca la del embajador de Colombia, quien comenta lo siguiente:

"Cuando Colombia firmó el acuerdo para someter el asunto al tribunal, creíamos que los magistrados europeos comprendían nuestras costumbres, nuestras leyes y

nuestra concepción del Derecho Internacional. Este veredicto ha probado que no es así." Y añadió: ¿Cómo puede esperarse que los magistrados soviéticos o polacos comprendan el asilo? ¿Pueden ustedes imaginarse lo que hubiera ocurrido de haber Trotski buscado asilo en la embajada de Francia en Moscú? (Documentos y Testimonios de 5 Siglos: México: CNDH. 1991 p. 92).

Cuando Colombia no cumplió con la decisión de la Corte Internacional de Justicia de dar término al asilo, el caso de Haya de la Torre concluyó con negociaciones entre Perú y Colombia, donde Colombia entregaba al peruano al gobierno del Perú y este lo desterraba al extranjero. Por ello se hizo patente la necesidad de ampliar y precisar las reglas del juego.

Los gobiernos de los Estados latinoamericanos, posteriormente ratificaron las Convenciones de Caracas sobre asilo diplomático y territorial, previamente mencionadas.

La importancia que tuvieron estas acciones, es que los Estados americanos, aseguraron una reglamentación más clara para resolver los sucesivos casos de asilo.

Uno de los elementos claves para el otorgamiento del asilo es la calificación del delito, que ha sido acordada en las dos conferencias de Caracas, Venezuela. El Estado asilante es el que califica el delito por motivos políticos.

En relación al derecho de asilo para los militares, otro ejemplo que sobresale es el dictamen del "Comité Jurídico Interamericano". Fue el 2 de mayo de 1958, en Bogotá, Colombia, cuando se presentó la sublevación militar donde algunos oficiales buscaron y obtuvieron asilo en las embajadas de Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Perú.

El gobierno de Colombia no otorgó las licencias al considerar que por tratarse de militares en servicio no procedía el asilo.

Ese intercambio de opiniones dio lugar a que se plantearan ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos, sometiendo la consulta al "Comité Jurídico Internacional", sobre la procedencia o improcedencia del asilo, respecto de militares en servicio activo, llegando a un dictamen que en una de sus consideraciones establece lo siguiente:

"No se encuentra en la historia de la preparación de las convenciones vigentes ni en la discusión de los proyectos respectivos en las conferencias panamericanas ningún documento, salvedad, opinión u otra manifestación en contra del reconocimiento del asilo a los militares en referencia." (Arellano García. Carlos: México. 1987 p. 127).

Por lo tanto, el dictamen concluye que el derecho de asilo beneficia a civiles como a militares.

La práctica del asilo en América Latina, ha logrado una evolución satisfactoria. Sin embargo, los conflictos internos, la violencia generalizada que se suscitó en Latinoamérica, dieron origen a otra figura jurídica llamada REFUGIO.

1.3. Origen, Evolución y Definición del Refugio.

Con anterioridad se mencionó el inicio del asilo en México, respecto a la Guerra Civil en España y el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial, además de los flujos derivados de acontecimientos ocurridos en el cono sur en los años setenta.

Sin embargo, consideramos que estos tres movimientos forzosos, son también parte del origen de la figura del refugio (aunque todavía no existía jurídicamente esta figura en nuestra legislación).

En la época de la llegada de los españoles, las condiciones en que se encontraba México, eran distintas a las que hoy prevalecen en el país. El gobierno de Lázaro Cárdenas, consideraba en su plan sexenal, la posibilidad de invitar a extranjeros a colonizar algunas zonas del país, dado lo escaso de la población y la necesidad de desarrollar todo el territorio nacional.

Tiempo después, una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial, México recibió a otros grupos europeos que huían de los horrores y trágicos acontecimientos que ésta desencadenó. Tal fue el caso de 600 refugiados de nacionalidad polaca, fundándose la colonia Santa Rosa cercana a la ciudad de León Guanajuato, donde fueron ubicados.

Posteriormente a la Segunda Conflagración mundial y más específicamente, durante las tres últimas décadas, se ha incrementado el problema de los refugiados, que han buscado seguridad y protección en México; en dicho período podemos señalar tres grandes flujos de refugiados, los cuales, con todo y que se circunscriben en América Latina, se distinguen entre sí por su distinta área geográfica de procedencia: la caribeña, la sudamericana y la centroamericana.

En la década de los setenta, el gobierno mexicano acogió a numerosos cubanos que salieron de la isla, primero, por ser opositores del régimen de Fulgencio Batista y después, por no estar de acuerdo ni con el régimen político, ni con el sistema económico y social implantado por Fidel Castro.

Asimismo, un número considerable de haitianos que huían de la represión del régimen dictatorial de Francois Duvalier, encontraron refugio y seguridad en México. Igualmente, aunque en número más reducido, el país recibió a los dominicanos que huían después de la caída del gobierno de Juan Bosh.

Más tarde, en la misma década, México admitió a miles de sudamericanos que escapaban de la persecución política, cuando los regímenes constitucionales de sus respectivos países, fueron abatidos mediante golpes de estado perpetrados por las fuerzas armadas; tales fueron los casos de Bolivia (1972), Chile y Uruguay (1973) y Argentina (1976), por mencionar sólo algunos.

Cabe mencionar que el número total de refugiados que llegaron a México con esta y la corriente anterior fue reducida, además de que desde hace ya varios años, la afluencia de personas que vienen del Cono sur, tiende a disminuir debido al reencauzamiento por la vía democrática, de una muy buena parte de los regímenes sudamericanos, originando el retorno de argentinos, uruguayos, chilenos, etc., a sus respectivos países.

Después, México tuvo la presencia masiva de refugiados de América Central. Los primeros en llegar fueron los nicaragüenses, quienes en pequeños grupos, dejaban su país durante la Guerra Civil, entre los años de 1978 y 1979, sobre todo, una vez derrocada la prolongada dictadura somocista.

La segunda afluencia de centroamericanos, se constituyó por salvadoreños, que huyendo también de una guerra civil y de la represión de que eran víctimas en su país, comenzaron a llegar a México en el año de 1979. Un tercer flujo de refugiados de dicha zona, se integró por aproximadamente 400 guatemaltecos, que arribaron en mayo de 1981, los cuales, al igual que otras 2000 personas que llegaron en junio del mismo año, fueron deportadas casi en su totalidad por las autoridades mexicanas, días después de su llegada.

Pese a que todos ellos eran considerados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como refugiados, únicamente a 40 individuos, les fue reconocida la calidad de asilados políticos.

Tal hecho no desalentó a los guatemaltecos, quienes en número cada vez mayor, continuaban llegando a nuestro país, hasta alcanzar en 1984, una cifra aproximada de 46,000 refugiados.

Debido, a tales circunstancias, las autoridades mexicanas se vieron en la necesidad de aplicar toda una serie de medidas administrativas tendientes a controlar el flujo, no sólo de guatemaltecos, sino de centroamericanos en general, que seguían adentrándose en la República mexicana.

No hay que olvidar que previamente habíamos hecho mención en páginas anteriores, de cientos de ciudadanos guatemaltecos, la mayoría gente distinguida como escritores, profesores e intelectuales así como dirigentes políticos, quienes solicitaron y obtuvieron en el año de 1954, asilo diplomático en la sede de la embajada mexicana en Guatemala.

Podemos observar la notoria diferencia entre dichos sujetos y los refugiados guatemaltecos de nuestros días, los cuales, además de sumar varias decenas de miles, provienen en su totalidad de comunidades indígenas, quienes al presentarse en la frontera sur del país, fueron admitidos proporcionándoseles protección y asistencia ya no como asilados políticos sino como refugiados.

En lo que se refiere a algunas de las medidas que tomó México para controlar la afluencia de refugiados guatemaltecos, se encuentran las siguientes:

Se suprimió la facultad de las líneas aéreas de proporcionar permisos para visitas turísticas de centroamericanos a nuestro país; se aumentó el número de agentes migratorios en la frontera sur; se comenzó a aplicar con mayor rigor el reglamento de la Ley General de Población, en cuanto a la renovación de los permisos de turistas y, en general, para la obtención de cualquier documento migratorio; se incrementó además, la detección de centroamericanos en situación migratoria irregular.

Es así, que hasta junio de 1990, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la fracción VI del artículo 42 de la Ley General de Población, en la cual se reconoce como característica migratoria para poder internarse en el país temporalmente, la de refugiado.

En relación a la figura del refugio, existen distintas definiciones a nivel enciclopédico, doctrinal y jurídico.

A continuación, haremos referencia únicamente a los dos primeros ámbitos, y más adelante, en el apartado referente a los marcos jurídicos nacional, regional e internacional, nos ocuparemos de las concepciones que en dichos campos se contemplan.

"Refugiado es una persona desplazada forzosa o voluntariamente de su residencia o país de origen, por motivos políticos, religiosos o raciales. Es un fenómeno internacional debido principalmente a los problemas de todo orden que culminaron en la Guerras Mundiales que han conmovido a la civilización." (Arellano García. Carlos. Op. Cit. p. 83).

Este concepto, extraído de una enciclopedia, es muy ambiguo, no alude a elementos tan importantes como son el lugar hacia donde son desplazadas dichas personas, es decir, si es o no obligatorio para el país receptor admitirlos, si se trata de una situación permanente o temporal.

Por otro lado, se trata de una definición que señala como causas principales los problemas derivados de las dos Guerras Mundiales, por lo que sería procedente indicar, que sería por las consecuencias que produce todo conflicto bélico.

Respecto al concepto doctrinal, encontramos que prácticamente ninguno de los autores en la materia, se ocupan de realizar una definición personal del refugiado,

limitándose a analizar las ya existentes en los instrumentos jurídicos respectivos. Tal es el caso de Leonardo Franco, quien nos dice lo siguiente:

"El nuevo concepto incluido en la definición de la OUA (Organización de la Unidad Africana) tiene en cuenta situaciones objetivas en el país de origen de la persona. Se trata de circunstancias excepcionales de violencia que afectan a toda la población, o a parte de ella, causada por la acción humana, sin que se requiera un elemento de persecución individualizada.

Estas situaciones deben tener un origen político o institucional y colocar en grave peligro el orden público en una zona determinada o en todo un territorio (Franco. Leonardo: América Latina. p. 27).

La siguiente es la definición de refugiado de la OUA, a que se refiere Leonardo Franco:

"Es toda persona que debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que careciendo de nacionalidad y hallándose a causa de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país (ACNUR: San José, Costa Rica: ACNUR 1993, p. 354).

Se trata de un concepto más completo, no obstante, no toma en cuenta a todos los elementos que integran al refugio, que posteriormente estudiaremos; por lo que basándonos en ellos, elaboramos la siguiente definición para concluir este punto:

El refugiado es la persona que logra internarse temporalmente en un territorio extranjero con autorización del Estado receptor, con objeto de salvar su vida o

libertad, a consecuencia de temores fundados de persecución, cuyos motivos son de raza, religión o nacionalidad en su país de origen.

1.3.1. Marco Jurídico Nacional.

Como se mencionó con anterioridad, México ratificó la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" en Costa Rica, en 1969, establece claramente el principio de no devolución en su artículo 22, fracción VIII; que se refiere a la no expulsión de extranjeros a otro país donde peligre su vida o libertad (Ibíd. p. 283).

Según el artículo 133 constitucional, todo instrumento internacional ratificado por el gobierno, pasa a ser ley suprema, es decir, que adquiere el mismo valor que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Esfinge. p. 140).

Con base en la interpretación internacionalmente reconocida de la regla de la no devolución, México adquiere la obligatoriedad internacional de establecer procedimientos adecuados para la determinación de la condición de refugiado. Aun, cuando no es parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

A partir de 1989, el gobierno mexicano da una imagen internacional ligada a los derechos humanos, creando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contribuyendo de tal manera a impulsar una cultura de respeto a los derechos fundamentales del hombre, que llegó hasta los funcionarios migratorios para el beneficio de los refugiados.

Después de muchos años lidiando con la crisis centroamericana y las perspectivas de solución política, el gobierno mexicano aborda el problema de los refugiados a través de la repatriación, que es el regreso paulatino y voluntario de refugiados a su país de origen, ya sea de manera individual o colectiva, acordando con dicho país, que el retorno se hará en forma ordenada y con garantías para todo el que regrese.

Un significativo avance en esta materia, consistió en la inclusión de la categoría de refugiado en la legislación mexicana, reconociendo jurídicamente la presencia en el país de personas necesitadas de protección, cuya característica no corresponde a los criterios de la categoría de asilado político.

Antes de las reformas a la Ley General de Población, en que se incluyó, como ya citamos, la categoría de refugiado, hubo reuniones para incorporar dicha figura al derecho interno, pero lo que no se quiso discutir fue la posibilidad de crear una ley autónoma para refugiados, sino que prefirieron incorporar la figura en la mencionada Ley de Población, en su capítulo séptimo.

De igual forma se omitió tratar lo relativo a las disposiciones de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967.

En el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población se enuncia la definición de refugiado:

"Es el extranjero que se interna en el país para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internacionales u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen" (Ley General de Población: Op. Cit. p. 49).

En la misma fracción se menciona algunos principios claves de protección internacional como la no devolución y la no sanción por entrada ilegal.

Sin embargo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población, que debería establecer los procedimientos para la práctica del refugio, no dispone criterios suficientes para interpretar la definición, ni señala un procedimiento transparente, con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso.

Es muy importante que la definición de un procedimiento sea clara, ya que es un principio básico para la protección internacional.

Lo primordial para ofrecer una atención acorde a las circunstancias del caso y respetando los principios básicos del derecho al refugio, es poseer bases firmes, concretas y específicas aplicables al problema en cuestión, lo cual no se puede lograr sin contar con una legislación especial en la materia, que de la pauta para actuar de manera rápida y eficaz, que brinden seguridad jurídica.

1.3.2. Marco Jurídico Regional e Internacional.

En América Latina se vio la necesidad de ampliar la definición del refugiado para facilitar la atención de personas que huían en masa, pero con un nuevo perfil pues no eran perseguidos individualmente, sino víctimas anónimas de conflictos armados en los que no tomaban parte.

La Convención de la Organización de la Unidad Africana, fue el primer instrumento adecuado a esas situaciones.

Diecisiete años más tarde, ante la afluencia masiva de los refugiados centroamericanos, los gobiernos de Belice, Colombia, Panamá, México y Venezuela, adoptaron la "Declaración de Cartagena" (inspirada en la Convención de la OUA).

En realidad esta declaración fue el primer documento en el ámbito latinoamericano que estableció directrices para los gobiernos que enfrentaban flujos masivos de refugiados.

Según la "Declaración de Cartagena", en la definición de refugio, menciona:

"...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, su 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" (ACNUR Op. Cit. p. 369).

Esta definición corresponde a una situación concreta y a pesar de ser solamente declarativa, ha sido una útil referencia moral para tratar el problema del refugio centroamericano; de hecho ha influenciado en la formación de legislaciones nacionales en la región, como en el caso de México que incluyó en su Ley General de Población, parte de la definición de la "Declaración de Cartagena".

Continuando con la búsqueda de una solución al problema del refugio en la región, los gobiernos centroamericanos, Belice y México, convocaron en 1989 en la ciudad de Guatemala a la "Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos" (CIREFCA).

Una vez reunidos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR, iniciaron un proceso para dar soluciones a la cuestión de los refugiados retornados y desplazados internos, en los que destacan el esfuerzo por la paz, la democracia y el desarrollo en la región. En la CIREFCA fueron adoptados dos documentos que sustentarían el desarrollo de ese proceso:

La "Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos"; y el documento "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina."

La importancia del primer documento es vincular una solución a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados con el desarrollo económico y social de la región; por primera vez se establece una plataforma regional que intenta atacar la raíz del problema, así como el de la pobreza.

El segundo documento evalúa los avances logrados en materia de principios internacionales de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con perspectivas para difundirlo y cumplirlo. En ese sentido es un documento de referencia importante para la interpretación de la "Declaración de Cartagena".

Marco Jurídico Internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la persistencia del fenómeno de los refugiados, se creó en las Naciones Unidas, una. Entidad encargada de ellos, cuyo nombre es "Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", (ACNUR), que asumiría, entre otras, la función de proporcionar protección internacional a los refugiados.

La definición comprendida en el mandato del ACNUR es la más amplia dentro del Derecho Internacional. El refugiado es:

"Cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad, o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas y no pueda, o debido a ese temor no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, no quiera regresar al país donde tenía su residencia habitual." (Ibíd. P. 112).

En esta definición destacan cuatro elementos:

El primero, es la persona que se encuentra fuera de su país de origen, el segundo, lo constituye el impedimento o el rechazo a la protección del gobierno del país de su nacionalidad; el tercero, es que dicho impedimento o rechazo, se debe a los temores fundados de ser perseguido; y el cuarto, es que los temores mencionados, obedecen a razones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

Gracias a los elementos señalados, se facilita la definición práctica del refugiado, en un manual de procedimientos y criterios para determinar tal condición. (Publicado por el ACNUR en 1988)

En 1951 se creó un instrumento con fuerza jurídica para que vaya ligado con el ACNUR; es precisamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

La definición contenida en este documento es muy parecida a la definición del ACNUR; aunque con la diferencia de que en el artículo 1.A.2 del instrumento en cuestión, se añade el siguiente elemento: "...el temor a ser perseguido por la pertenencia a un grupo social determinado" La concepción contemplada en la citada Convención, se redacta de acuerdo al contexto europeo de las dos Guerras Mundiales, e incluye una limitación temporal:

"...acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951". Esta fecha límite obedecía a la voluntad de los Estados de restringir ante otras situaciones de refugiados existentes o que pudieran surgir.

Con los procesos independentistas africanos y asiáticos en los años cincuenta y sesenta, que provocaron violencia y persecución, aparecieron nuevas situaciones de refugio.

Fue necesario elaborar un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1957; al adherirse el Protocolo y la Convención, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones de la Convención sin fecha límite, pero cabe hacer mención de que el

Protocolo es un instrumento independiente y la adhesión al mismo no está limitada a los países que son únicamente parte de la convención.

El principio clave de la Convención de 1951 y del Derecho Internacional del refugiado, es el de la no devolución, que significa que ninguna persona puede ser devuelta a su país o a cualquier otro donde su vida o libertad peligren.

Esto representa una prohibición absoluta a la devolución de todo refugiado; es indispensable que los Estados hayan desarrollado procedimientos de determinación en cuanto a la condición de refugiado, que contengan garantías esenciales y estén adecuados a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los solicitantes.

Una vez determinada la condición del refugiado, la Convención establece en su artículo 27, que el gobierno del país que acoge, debe expedir una documentación adecuada a su condición, principalmente para su identificación y prevenir la devolución.

Además la Convención contienen varios principios sobre el trato mínimo que se le debe dar al refugiado (capítulos II, III y IV).

El artículo 35 de la Convención y el artículo II del Protocolo prevén la cooperación de los países contratantes con el Alto Comisionado, en el ejercicio de sus funciones, y en especial le ayudaran en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones contenidas en ambos instrumentos (Ibíd. p. 331)

Esta colaboración se ha visto, por ejemplo, con la participación del ACNUR, en la elaboración de los procedimientos nacionales de determinación del Estatuto del Refugiado o en su contribución al esfuerzo de los gobiernos en el momento de la recepción de grandes flujos de refugiados.

Los gobiernos que han ratificado la Convención y/o el Protocolo, han adquirido una obligación en los términos de esos instrumentos.

Sin embargo, toda persona que responda a los mandatos del ACNUR, para recibir protección, aun si no es parte de la Convención o del Protocolo, podrán ser ayudados.

El ACNUR puede, a invitación de un gobierno y en base a su mandato universal, trabajar en países que no son parte de la Convención de 1951, ni del Protocolo de 1967; tal es el caso de México.

A los refugiados reconocidos en estas condiciones se les denomina "refugiados bajo mandato".

1.4 Diferencia entre Asilo Político y Refugio.

Los términos de asilo y refugio son comúnmente entendidos como sinónimos, ya que a través de ambas instituciones se otorga protección a los individuos que no puedan recibirla de sus propios gobiernos.

No obstante lo anterior, el asilo y el refugio no son realmente lo mismo; aunque sí poseen semejanzas, existen diversos aspectos que distinguen a uno del otro. Para entenderlo más claramente, veremos enseguida una comparación entre ambas figuras:

En el Derecho Internacional únicamente existe la institución del refugio, en tanto que el asilo es contemplado solamente en el Derecho Interamericano, además de que podemos considerar que se encuentra en una fase letárgica, pese a estar vigente.

Por el contrario, el derecho del refugiado se encuentra en plena evolución, gracias a que al ir cambiando las causas y circunstancias de la figura del refugio, el concepto ha adoptado formas más adecuadas para enfrentar el problema.

Tanto el derecho del asilo como el derecho del refugio son' figuras esencialmente humanitarias, pero una característica esencial que las diferencia, es la que se refiere a la calidad de las causas que les da origen, es decir, en el caso del asilo, se trata de motivos eminentemente políticos, mientras que en el refugio poseen un acento completamente apolítico y más bien se origina por circunstancias de violencia generalizada.

Por otro lado, la rama del Derecho Internacional que se articula alrededor del asilo y del refugio, posee dos vertientes: en la primera rigen relaciones entre Estados y en la segunda, es entre el Estado receptor y el refugiado.

En cuanto al ámbito jurídico, existe una diferenciación respecto a los criterios utilizados para el reconocimiento de la calidad del refugiado y del asilado:

Por lo que respecta al asilo, el individuo que solicita protección es perseguido exclusivamente por motivos políticos.

Tratándose del refugiado esos criterios son más amplios, pues se habla del temor fundado de persecución, cuyo motivo no se limita al ámbito político.

Además, para el solicitante de refugio, es suficiente demostrar un temor fundado a ser perseguido, en tanto que el solicitante de asilo, es ya una víctima de persecución.

Quizás una forma más adecuada para comprender la diferencia entre ambas figuras, sea por medio de dos de los ejemplos más significativos y representativos de dichas instituciones.

El primero, se refiere al asilo y podemos ubicarlo en el caso del reconocido activista político ruso, León Trotski, de quien hemos hablado en páginas anteriores.

Como sabemos, Trotski fue líder del movimiento obrero revolucionario ruso, lo que a la larga, lo condenaría a vivir en el exilio.

Aquí encontramos el primer elemento o requisito indispensable para otorgar el asilo: causas o motivos políticos; Trotski se encontraba en franca oposición a la ideología del sistema dominante en su país, es decir, sus ideas revolucionarias y democráticas estaban en contraposición al modo dominante e impositivo de las personas que en ese entonces se encontraban en el poder.

En consecuencia, ejercen sobre él y su familia una cruel y severa persecución, lo que lo obliga a solicitar protección y asilo en distintos países, hasta que llega a México, y es acogido por nuestro gobierno, otorgándole el asilo.

Como podemos apreciar, se trató de una persecución individualizada y sustentada en la ideología meramente política de León Trotski.

Veamos ahora el caso del éxodo guatemalteco, suscitado a principios de la década de los ochenta, el cual, fue precisamente el causante de que se incluyera la figura del refugio en nuestra legislación.

En este caso no se trató de una persecución hacia una determinada persona, sino que dado el estado de violencia generalizada y de sangrientas matanzas en contra de la población, miles de personas huyeron de su país para pedir refugio en México.

Pero no porque los hostigaran de forma individual o por una causa meramente política, lo que ocurría es que su nación atravesaba por un momento en que como consecuencia de un conflicto bélico, las garantías individuales se encontraban

suspendidas y se cometían innumerables abusos y violaciones contra los derechos humanos.

El problema llegó a tal grado, que era imposible salir a la calle sin el temor a ser asesinado de repente y sin motivo alguno. Fueron miles las personas masacradas y otros tantos quienes perdieron absolutamente todo.

Como observamos en los ejemplos, la denominación y el concepto de asilado político y la definición del refugiado, no solo son distintas terminológicamente, sino que también difieren en cuanto a las causales que permiten atribuir a una persona, una u otra calidad.

Son muchos los autores que se refieren a ambos como sinónimos o por lo menos les atribuyen casi las mismas causales aunque observen pequeñas diferencias.

En nuestra opinión, el refugio no se da por motivos políticos y el asilo sí, es decir, concordamos con lo establecido por la Ley General de Población en este sentido.

En conclusión, y de acuerdo a lo establecido por nuestra legislación vigente en la materia, el asilo se va a otorgar mientras se demuestra una persecución política que haya originado su traslado o huida y que ponga en peligro su vida o libertad.

Por su parte, el refugio se otorga cuando la vida o libertad de una persona, se encuentren amenazadas por violencia generalizada o hechos que perturben gravemente el orden público en su país de origen.

1.5. Marco Legal Mexicano

En virtud de la tradición de asilo que el pueblo de México y su Gobierno decidieron adoptar, se forjaron de manera prácticamente paralela y natural los valores de solidaridad, generosidad, y pensamiento jurídico avanzado, junto con los

fundamentos legales que los reflejaban y que tanto representaron la postura de México en cuanto a Derecho Internacional y Derechos Humanos, a lo largo de todo el mundo, durante tanto tiempo.

Los motivos por los que una persona se ve obligada a solicitar asilo y en especial refugio en un país extranjero se deben a la violación de los derechos humanos más fundamentales, como la Igualdad, la Libertad, la Vida, la Integridad.

Estas personas han sido víctimas de una discriminación tan grave que ha puesto en riesgo o ha violado su libertad, vida, integridad y seguridad. México se ganó durante muchos años el respeto de la comunidad internacional por defender estos derechos humanos a un grado que protegía estos derechos aún en personas que no eran sus nacionales, por medio de su actuar cotidiano y su estructura jurídica. Dichos fundamentos jurídicos se pueden ver reflejados en todos los niveles de estructura jerárquica de las normas mexicanas, desde el nivel Constitucional y los tratados Internacionales que México ha firmado, hasta los reglamentos y normas tanto estatales como municipales.

1.5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es para nosotros un orgullo muy grande, pero principalmente como mexicanos, saber y poder difundir que la Constitución de nuestro país fue pionera en la protección de derechos humanos, y sociales de su pueblo. Sin embargo, hoy vemos con tristeza que nos hemos ido quedando cada vez más atrás en el desarrollo de nuevas normas de vanguardia en estas materias y que cada día es más difícil aplicar las que ya existen. La protección comentada se otorga desde el primer párrafo constitucional, en el artículo 1 (Artículo 1, párrafos 1 y 3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que menciona:

“Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...”

“... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Es de especial interés nuestro el notar que no menciona la expresión todo ciudadano ni todo mexicano, ni siquiera toda persona nacida en, sino la expresión todo individuo, ese par de palabras representan el derecho a la Igualdad, contenido también en la Declaración Universal de 1948 (Artículo 1ª, Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948), y que constituye la piedra de sustento de todos los demás derechos humanos. Esta posición en cuanto a la calidad de la Igualdad como garantía constitucional ha sido corroborada por la Suprema Corte de Justicia, en varias ocasiones.

En cuanto al tercer párrafo de dicho artículo, nos parece muy importante destacar que comprende de manera general todos los motivos (Raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, y opiniones políticas), que se estipulan en la Convención de 1951 por los que se llevó a cabo la persecución requerida para otorgar a alguien el Refugio.

En nuestra constitución se prohíbe que cualquier persona en México sufra discriminación negativa por ellos, y a pesar de ser una norma poco respetada por la población y no hecha valer por el Gobierno, consideramos que puede transformarse en un arma valiosa para defender el Derecho Internacional de los Refugiados.

De igual manera existe otro precepto constitucional que refuerza el mismo derecho a la igualdad, es el artículo 13 que a la letra dice: “Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Sin embargo es evidente que dentro de la misma Constitución existen restricciones a este derecho, con el objetivo de preservar la seguridad Nacional, en especial hacia los extranjeros, tales como la prohibición de llevar una vida política activa (Artículo 33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), de adquirir cierto tipo de bienes de la Nación, o incluso entre las personas que son mexicanas por nacimiento y quienes lo son por naturalización.

Uno de los principales fundamentos del Refugio, así como de la protección a la Libertad la podemos encontrar en el segundo párrafo del artículo 1 constitucional. Hace algunos años, esta garantía se encontraba por separado del primer artículo, sin embargo se integró al texto de la primera garantía de la Constitución, que dice:

“Artículo 1, párrafo 2.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren a territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.”

Además, acorde con la tradición mexicana de asilo y con los tratados internacionales e interamericanos que México ha suscrito desde comienzos del siglo pasado, existe otra garantía que protege a las personas que son perseguidas por sus ideas políticas, pero también se incluye una parte en la que México se

compromete a brindar protección a las garantías individuales de toda persona, y a responder si dichas garantías se encuentran en riesgo inminente de ser violadas:

“Artículo 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en el que cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”(Artículo 27 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 17 Artículo 37, apartado B Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

1.5.2. Refugio y Asilo en la Ley General de Población y su Reglamento.

Las disposiciones concernientes al Derecho de los Refugiados, por ser materia migratoria, se encuentran en la Ley General de Población, que en 1990 fue adecuada para incluir las características migratorias de refugiados con el objetivo de respuesta efectiva al movimiento guatemalteco que se registró en la frontera sur de México desde finales de los años 70 y hasta mediados de los años 90. Actualmente los artículos que afectan la figura del Refugio en México son:

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

“Artículo 42.- 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: “... VI.- 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 comprendidas 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 secretaria le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país.

“Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia secretaria. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas. La Secretaria de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su interacción 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.”

- Reglamento de la Ley General de Población.

A pesar de que la Ley General de Población cuenta con especificaciones concernientes al Refugio, es por demás obvio que no puede abarcar todos los detalles necesarios que regulen la gestión de esta figura y la efectiva protección de los Refugiados. Dado lo anterior se redirigen estas especificaciones al Reglamento de la Ley General de Población, que regula dichos de así:

“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, 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 15 días naturales siguientes;

“II. La autoridad migratoria correspondiente, tomará las medidas necesarias para que el solicitante permanezca a su disposición, en tanto se resuelve su solicitud, debiendo enviar ésta a oficinas centrales por la vía más expedita en un plazo no mayor de 24 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 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 15 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 del cónyuge e hijos o padres que sean dependientes económicos;

- c) Los extranjeros 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...”

1.5.3. Convenciones Aplicables

Congruentemente con la tradición de asilo y protección de sectores vulnerables de la población de diversos países, dentro de nuestra estructura legal, además de las Leyes y Reglamentos, se encuentran un gran número de Convenciones, Tratados, Pactos y Acuerdos Internacionales ratificados, cuyo cumplimiento y asimilación a la legislación mexicana deben ser prioridad para nuestro país.

Algunos de los compromisos que, a lo largo de la historia actual, México ha asumido para con la Comunidad Internacional para proteger a las personas refugiadas y aquellas de la competencia del ACNUR, así como para pugnar por el avance y respeto de los derechos humanos son los siguientes:

- Convención sobre asilo
- Convención sobre asilo político
- Convención sobre asilo diplomático
- Convención sobre asilo territorial
- Convención sobre el estatuto de los refugiados
- Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados
- Convención americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al

establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado

- Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de derechos humanos, según la Convención Americana sobre derechos humanos "Pacto de San José de Costa Rica"
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"
- Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte
- Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativo al establecimiento de una oficina en México
- Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativo al establecimiento en México de una representación del Alto Comisionado.

1.6. Oficina Regional México (ROMEX)

La oficina del Alto Comisionado que se ocupa de la región Centroamericana, México y Cuba tiene su sede en nuestro país y abarca a otros seis países que son Cuba, Belice, Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala, por ello es conocida como Oficina Regional México.

Dentro de nuestro país tiene su representación central en la Ciudad de México y tiene una Oficina de Terreno en Tapachula, Chiapas, y otra en La Habana, Cuba. Se conocen como Oficinas de Terreno a aquellas que están ubicadas en lugares con un gran contacto con flujos migratorios en los que existen de posibles refugiados.

1.7. Desempeño Profesional en ROMEX

1.7.1. Solicitud

Una vez que la persona perseguida se encuentre fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual, puede acudir a una oficina del ACNUR para solicitar información sobre procedimientos de determinación de la condición de refugiado en el país donde se encuentra.

En el caso de México, desde el momento que un extranjero ingresa en el país y solicita refugio se da pie a todo un procedimiento para el estudio de su caso particular. Generalmente en México puede darse esta situación de varias maneras. La primera es que el extranjero ya conozca los tratados sobre la materia o que sepa de la existencia de ACNUR en México y acuda o contacte a las oficinas que tiene ACNUR en México, para presentar su solicitud.

Otra opción es que el extranjero sea detectado por las autoridades del Instituto Nacional de Migración, individualmente o como parte de un flujo migratorio mixto y sea detenido en alguna de las estaciones migratorias (El INM cuenta con 48 estaciones migratorias a lo largo de los Estados y en la Ciudad de México). Estando dentro de ella y gracias a la colaboración existente entre ACNUR, la COMAR y el INM puede darse el caso de que las mismas autoridades de la estación detecten que existe un caso particular e informen a COMAR o ACNUR para que se realice la investigación pertinente.

En el caso de la Estación migratoria conocida como La Aguja, ubicada en Iztapalapa, dentro del Distrito Federal, los oficiales de protección tanto de COMAR como de ACNUR suelen realizar visitas periódicas, con el fin de detectar si alguna de las personas que se encuentran ahí detenidas puede calificar para presentar una solicitud de Refugio, e informarle sobre dicha posibilidad para que la persona decida lo que le convenga. Si decide solicitar Refugio se inicia el proceso de Investigación

En primer lugar el oficial de protección realiza una entrevista inicial, en ocasiones acompañado de un traductor, en la que se le pide al solicitante que realice un relato detallado, cronológico y específico sobre la persecución que sufrió antes de huir de su país o la que era seguro que sufriera en caso de no huir, y sobre los motivos de dicha persecución. En caso de que el solicitante cuente con documentos o esté en capacidad de pedir que se le envíen documentos, que corroboren su relato, estos serán considerados dentro de la investigación.

Una vez que el solicitante ha elaborado el relato y ha aportado las pruebas que le fue posible aportar, algún oficial de protección de la COMAR realizará una segunda entrevista para esclarecer dudas que puedan existir sobre el relato, pues es importante recordar que no todos los extranjeros que entran a México hablan ni español ni inglés a un nivel en el que puedan redactar un documento así y en ocasiones no existen personas en México que puedan traducir en el idioma del solicitante, además debe existir congruencia y claridad en el relato para ser considerado verídico.

Al tener ya un relato detallado final, se procede a cotejarlo con la Información del País de Origen que exista y posteriormente se puede evaluar si la persona cumple con los criterios indispensables exigidos por la Legislación mexicana y por los Instrumentos Internacionales para recibir la protección de la figura del Refugio, es importante mencionar que en el caso de México existe una amplia colaboración e intercambio de información entre ACNUR, COMAR y el INM con el fin de facilitar esta determinación.

- Cláusulas de Inclusión

Las cláusulas de inclusión (El INM cuenta con 48 estaciones migratorias a lo largo de los Estados y en la Ciudad de México), son aquellas que indican los elementos indispensables para que una persona sea considerada como refugiado, mismas que

se deben apegar estrictamente a los instrumentos jurídicos mencionados, tenemos como elementos de este derecho los siguientes:

1. Que la persona esté fuera del país de nacionalidad o residencia habitual,
2. Que se haya visto forzada a huir por temores fundados de persecución,
3. Que sus temores sean objetivos y fundados
4. Que, por ese temor, no pueda o no quiera pedir la protección de su país
5. Que dicha persecución se deba a:
 - Raza
 - Religión
 - Nacionalidad
 - Pertenencia a determinado grupo social
 - Opiniones políticas
 - Agresión exterior, dominación extranjera, perturbación grave del orden público
 - Conflicto interno, violación masiva de derechos humanos, y violencia generalizada

A continuación, explicaremos algunos de estos conceptos que, en ocasiones pueden parecer demasiado abstractos o difíciles tanto de creer, como de comprobar. En cuanto a que la persona se encuentre fuera de su país, el solicitante de asilo tiene el requisito de encontrarse fuera de su país de origen, ACNUR no puede convencer a nadie de abandonar su país, ni brindarle protección dentro de él o ejecutar planes de evacuación, la única acción que el Alto Comisionado puede llevar a cabo en este aspecto, es mantener a la población informada sobre su derecho a solicitar asilo y sobre los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

Los mecanismos que las Embajadas puedan tener para ayudar a personas a salir o protegerse del gobierno de su país, son ajenas a Naciones Unidas y dependen únicamente de la voluntad del Gobierno al que pertenece la Embajada. El Alto

Comisionado sólo puede intervenir una vez que la persona se encuentra fuera de su país.

Cabe destacar que en el caso de las personas que tengan más de una nacionalidad, deberán acogerse a la protección del país de su otra nacionalidad, y sólo en caso de que en cada uno de sus países de nacionalidad fueran perseguidos, serán competencia del ACNUR.

Es importante enfatizar en este punto que se recomienda, agotar los recursos nacionales de protección, es decir que la persona haya acudido ante las autoridades de su país a denunciar la persecución o las violaciones a sus derechos humanos, y que al no haber recibido dicha protección haya salido de su país, sin embargo no es un requisito ya que ACNUR reconoce que en muchas ocasiones es el Gobierno mismo quien persigue, o también puede ser que el Gobierno de un país haya perdido ya la capacidad de proteger a sus ciudadanos o que el temor de sufrir un daño en su vida o la de su familia sea tan fuerte que el solicitante no tenga la capacidad de agotar dichos recursos.

Otro aspecto que se debe considerar antes de decidir solicitar asilo, es la alternativa de desplazamiento interno, es decir cuando la persona ha sufrido persecución dentro de una localidad de su país, pero tiene la posibilidad de mudarse a otra localidad y que en caso de hacerlo el resultado sería indudablemente el cese de la persecución. Al respecto de este mismo elemento para ser considerado refugiado, es decir el encontrarse fuera de su país, existe una modalidad circunstancial llamada Sur Place por la que una persona puede también ser considerada como refugiado.

Un refugiado Sur Place es aquél que salió de su país por cualquier motivo distinto a ser perseguido. Por ejemplo un viaje de placer, estudios, o de negocios, y que durante el tiempo que se encontraba afuera, en su país hubo un cambio de circunstancias tales que es seguro, que en caso de regresar a su país de origen

sería perseguido por alguno de los motivos reconocidos y estarían en peligro su vida y su integridad, por lo cual debe solicitar asilo al país en que se encuentra y no se le puede obligar a volver.

Con respecto a los fundados temores de ser perseguida, cabe mencionar que es uno de los elementos más subjetivos y por ende, más complicados de determinar, pues el temor que una persona le pueda tener a ser perseguida en su país es una percepción personal basada en la posibilidad de sufrir un daño causado por alguien más, sin embargo, dicha persona debe poder dar elementos que comprueben que tiene razón al temer por su vida o su integridad.

Esto se logra aportando datos precisos de fechas y lugares donde ocurrieron los sucesos que le hicieron huir, nombres y descripciones de las personas que lo violentaron, los nombres y cargos de las personas dentro de su Gobierno que se involucraron en su persecución, precisando las acciones que tomó buscando la protección de su país o buscando alternativas de reasentamiento dentro de su propio país y porque no funcionaron o, en su caso, porque no pudo tomarlas.

Una vez que se tiene por escrito dicho relato, toda la información será corroborada con entrevistas de personal especializado, que realizará preguntas dirigidas a esclarecer las dudas que pudieran surgir, a ampliar el relato y a determinar que el mismo es verídico. Al mismo tiempo se recopilara Información del País de Origen, COI, que servirá para verificar que las situaciones mencionadas hayan ocurrido o sean comunes en el país de origen, lo anterior se logra por medio de diversas fuentes de estudio sobre Derecho Humanos, y de las oficinas del Alto Comisionado alrededor del mundo. Ese mismo relato servirá para determinar el motivo de la persecución.

En este aspecto se debe mencionar que los Agentes que lleven a cabo la persecución pueden ser de varios tipos, por ejemplo Autoridades del país de origen ya sea de manera directa o indirecta; personas u organizaciones que no pertenecen

al Gobierno, pero cuyo actuar es auspiciado, permitido o ya no puede ser controlado por el Estado; la persecución también puede ser realizada por un grupo de la población que no reconozca al Gobierno o que no respete las Leyes impuestas del país y sobre el cual el Gobierno no pueda o no quiera tener control.

Ahora, persecución, se entiende como la amenaza o consumación de actos que afecten la integridad de una persona o su vida misma, el sufrir la violación o limitación de algún derecho humano, sufrir discriminación de manera insistente y recurrente, y la aplicación de sanciones legales cuando la propia norma quebrantada limitara o violara algún derecho humano, cuando la sanción implique la violación de un derecho humano o cuando esta se haya determinado bajo algún criterio de discriminación, entre otros.

El término raza se refiere que la persecución tenga como único detonante el que la persona tenga características o un origen étnico, que pueden pertenecer a una minoría o simplemente ser distinto al de la mayoría o al del grupo instalado en el Gobierno que lo ha perseguido en su país de origen.

Por religión se entiende el que la persona tenga una serie de creencias espirituales que lo diferencien de su persecutor, sin importar si pertenece o no a alguna asociación religiosa y si realiza o no actos de culto.

Con nacionalidad nos referimos a personas que habitan usualmente en un país pero poseen una nacionalidad distinta, que poseen alguna nacionalidad además de la del país de origen, o que son ascendientes o descendientes de personas con otras nacionalidades y por las cuales han enfrentado persecución.

Pertenencia a un determinado grupo social es quizás el motivo más difícil de entender y justificar, se refiere a un grupo de personas que comparta alguna característica innata o adquirida, a la que no puede renunciar o que es de una importancia tal, que el simple hecho de plantear que renunciaran a ella, implicaría

una violación a sus Derechos Humanos. Dicha característica puede ser una actitud, un valor, una historia, un comportamiento, una preferencia, o un interés en común.

El último motivo, de acuerdo con la Convención de 1951, son las opiniones políticas, que comprende a todas las personas que tengan o hayan expresado de manera pública o privada, una manera de pensar o una opinión respecto al Gobierno de su país o de otros grupos que no sean estatales, por la cual sean discriminados y perseguidos por ser considerados como un peligro o enemigos para dicho gobierno o grupo, sin importar si pertenecen o no a alguna organización o partido político, ni si fue una crítica al gobierno o no.

Es importante señalar que este motivo también se considera cuando a pesar de que el perseguido no haya expresado o ni siquiera posea realmente dicha opinión, quién lo persigue cree realmente que la posee y se basa en ello para perseguirlo, lo anterior se conoce como “opinión política atribuida”.

- Cláusulas de Exclusión

Otro aspecto dentro de los elementos de la definición de refugiado son las cláusulas de exclusión, es decir los motivos reconocidos por las Convenciones (Artículo 7 del Estatuto del ACNUR de 1950; artículo 1, incisos D, E y F de la Convención de 1951; artículo 1, inciso 5 del Convención de la OUA de 1969), que impiden que a una persona se le otorgue la condición de refugiado y su consecuente protección, es decir que la persona que esté solicitando asilo, no necesite realmente ser considerada refugiado o que no lo merezca.

Estas cláusulas son de carácter taxativo e internacional, lo cual implica que son las únicas razones para negar la condición de refugiado a alguien, y que los países no pueden imponer razones diferentes o adicionales, dichos casos son:

1. No necesita ser Refugiado quien: a. cuenta con protección internacional (Artículo 1 D de la Convención de 1951; Artículo 7, inciso C del Estatuto del ACNUR de 1950) b. cuenta con protección nacional (Artículo 1 E de la Convención de 1951; Artículo 7, incisos A y B del Estatuto del ACNUR de 1950)
2. No merece ser Refugiado quien haya cometido (Artículo 1 F de la Convención de 1951; Artículo 7, inciso D del Estatuto del ACNUR de 1950):
 - delitos graves del orden común en su país
 - crímenes contra la paz
 - crímenes contra la humanidad
 - crímenes de guerra
 - violaciones a las finalidades y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Los dos casos en que no se necesita la protección de ACNUR ya fueron explicados dentro de las Cláusulas de inclusión, por lo cual a continuación explicaré únicamente aquellos casos en que el individuo no merece la protección de ACNUR.

Que la persona haya cometido delitos graves del orden común en su país se refiere a cuando la persecución que enfrenta en su país no se debe a delitos políticos, sino únicamente a delitos comunes contemplados en las leyes de su país y que son considerados graves al igual que su sanción, es decir que efectivamente sea perseguido pero, sin importar si posee o no alguna de las características antes mencionadas, y sólo como resultado de haber cometido un acto considerado delito dentro de su país, que no tenga nada que ver con ninguno de los motivos reconocidos por ACNUR.

Es importante aclarar que, si se trata de un delito del orden común, cuya sanción sea evidentemente desproporcionada, discriminatoria o dañe gravemente los derechos humanos, la persona si podrá ser reconocida, al igual que en los casos en

que la norma nacional quebrantada implicare una violación a los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona.

Las personas que hubieren cometido únicamente delitos políticos si podrán ser reconocidas como refugiados. Sin embargo, no serán reconocidos, cuando las consecuencias hayan sido extremadamente dañinas y desproporcionadas, o hayan violado derechos humanos de terceros, incluso si la intención del delito hubiera sido solo de carácter político.

Así mismo, ACNUR no reconocerá como refugiados a quienes hayan cometido delitos, de los que por su gravedad son considerados como crímenes en contra de la humanidad, o crímenes de guerra, crímenes contra la paz.

El concepto de crímenes contra la paz, se ha ido forjando con el esfuerzo de la Comunidad Internacional a lo largo de muchos años y se ha contemplado en diversos documentos.

Como ejemplo tenemos el tratado de paz firmado el 28 de junio de 1919, al término de la Primera Guerra Mundial entre los Países Aliados (Rusia, Francia y Gran Bretaña) y Alemania, conocido como Tratado de Versalles y con el cual se intentó juzgar y castigar (Capítulo VII Sanciones, artículo 227), al Káiser Guillermo II de Alemania (Friedrich Wilhelm Viktor Albrecht von Hohenzoller (1859-1941), emperador de Alemania y rey de Prusia (1888-1918)), por este delito. Otro ejemplo es el Pacto de Briand-Kellogg (Llamado así en honor de quienes lo promovieron, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Aristide Briand y el Secretario de Estado Frank Billings Kellogg de Norteamérica), que se firmó en el marco de la antigua Sociedad de las Naciones en París, Francia, el 27 de agosto de 1928, y que prohibía a las partes firmantes hacer uso de la guerra como medio o política para sostener sus relaciones.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras (Estados Unidos, Inglaterra y Rusia), junto con Francia, firmaron en Londres el 8 de Agosto de 1945, un Acuerdo (En adelante Acuerdo de Londres de 1945), en el que decidieron llevar a cabo los juicios que habían previamente acordado en 1942, para juzgar y castigar a los altos funcionarios y mandos militares de los países que componían el llamado Eje Berlín-Roma-Tokio.

El acuerdo fundamentaba y contenía anexo al Estatuto del Tribunal Militar Internacional (En adelante Estatuto del Tribunal Militar Internacional de 1945), firmado en Londres, y que dicta las reglas para el funcionamiento de los Tribunales que llevarían a cabo los Juicios de Nüremberg (Tribunal Militar Internacional para Nüremberg, 12 juicios llevados a cabo entre 1945 y 1949) y Tokio (Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente, juicios entre 1946 y 1948).

Ese Estatuto da la única definición de Crímenes contra la paz, que consiste en “Planear, preparar, iniciar, o llevar a cabo una guerra de agresión, o una guerra que viole tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en un plan común o conspiración para la perpetración de cualquiera de estos actos.”

De acuerdo con una Resolución de la Asamblea General de la ONU (Resolución no. 3314 Definición de agresión, artículo 1; adoptada por la Asamblea General en su 2319ª. sesión plenaria, el 14 de diciembre de 1974), al respecto, el término guerra de agresión se entenderá como aquella que no sea en una respuesta en legítima defensa, sino el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. Cabe mencionar que los sujetos activos de los delitos cometidos en ambas definiciones sólo pueden ser individuos con cargos de alto rango y que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado el 17 de julio de 1998 (En adelante Estatuto de Roma de 1998), menciona al crimen de agresión como uno de los 4 delitos sobre los cuales tendrá competencia, pero no lo define.

La Corte Penal Internacional entró en funciones el 1 de julio de 2002, con el fin de castigar los delitos sobre los que tiene competencia, que son (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Parte II De la competencia, la admisibilidad y el Derecho aplicable, artículo 5 Crímenes de la competencia de la Corte) el crimen de genocidio; los crímenes de lesa humanidad; los crímenes de guerra; y el crimen de agresión.

Por otro lado, se encuentran los crímenes contra la humanidad también llamados como Crímenes de Lesa Humanidad y que fueron contemplados de manera breve (Reglamento de la Convención de La Haya de 1907, Sección II Hostilidades, Capítulo I De los medios de hacer daño al enemigo, de los sitios y de los bombardeos, y Sección III De la autoridad militar sobre el territorio del Estado enemigo), en la Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (En adelante Convención de La Haya de 1907), y su reglamento, firmados el 18 de Octubre en La Haya, Holanda, y que es un antecedente importante de su regulación.

Comprenden la comisión de las conductas tipificadas en el documento constitutivo de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998 en Roma, Italia (Mejor conocido, y en adelante mencionado como el Estatuto de Roma de 1998 Artículo 7 del Estatuto de Roma de 1998). Estas conductas tienen como sujeto activo a funcionarios públicos y como requisitos el haberse cometido como parte de un ataque generalizado, es decir que haya multiplicidad de víctimas, y que hayan sido en contra de una población civil, así como que haya habido una estrategia o plan y conocimiento para realizar esos ataques. Los delitos bajo este concepto son³⁹:

1. Asesinato
2. Exterminio
3. Esclavitud
4. Deportación o traslado forzoso de población

5. Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional
6. Tortura
7. Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable
8. Desaparición forzada de personas
9. Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos político, racial, nacional, étnico, cultural, religioso, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables según el derecho internacional, o cualquier crimen de competencia de la Corte.
10. El apartheid
11. Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten contra la integridad física o la salud.

Otro documento que los regula y sustenta la negativa de la ONU para considerar Refugiados a quienes hayan cometido estos crímenes, son los Principios de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los Culpables de Crímenes de Guerra o de Lesa Humanidad (Resolución AG. 3074 (XXVIII), adoptada el 3 de diciembre de 1973).

La cuarta causa por la que una persona no merezca ser refugiado, es que haya cometido crímenes de guerra, es decir violaciones a las leyes y costumbres, tanto Nacionales como Internacionales, de Guerra y al Derecho Internacional Humanitario, que de acuerdo con Cristophe Swinarsky se define como:

“El cuerpo de normas internacionales de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicable a los conflictos armados, internacionales o no internacionales, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos, y los medios utilizados en la guerra y

que protege a las personas o a los bienes afectados, o que puedan estar afectados con el conflicto.” (Swinarsky, Cristophe: 1984. p. 11).

La base de esta rama del Derecho se encuentra en los Convenios de Ginebra, Suiza, del 12 de agosto 1949 (I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. II. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. III. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra), sus Protocolos adicionales del 8 de junio 1977 (I. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales. II. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional), y en el Estatuto de Roma de 1998.

Por lo anterior, el sujeto activo del crimen de guerra debe ser considerado combatiente en cualquiera de sus tres categorías, Regulares, Irregulares y Circunstanciales de acuerdo con lo siguiente (Artículo 13 del Convenio I de Ginebra de 1949):

1. “Regulares: miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto, así como miembros de milicias y de cuerpos de voluntarios que formen parte de estas fuerzas armadas; miembros de las otras milicias y los miembros de los otros cuerpos de voluntarios, incluidos los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes en conflicto que actúen fuera o dentro del propio territorio, aunque este territorio esté ocupado; miembros de fuerzas armadas regulares que sigan instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora;

2. “Irregulares: las personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar realmente parte de ellas, tales como los miembros civiles de las tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición de que hayan recibido autorización de las fuerzas armadas a las cuales acompañan; los miembros de las tripulaciones, incluidos los patrones, los pilotos y los grumetes de la marina mercante, y las tripulaciones de la aviación civil de las Partes en conflicto que no se beneficien de un trato más favorable en virtud de otras disposiciones del derecho internacional;
3. “Circunstanciales: la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y costumbres de la guerra.”

Por último tenemos el haber cometido violaciones a las finalidades y principios de la Carta de las Naciones Unidas, en este caso el sujeto activo debe tener algún puesto de responsabilidad. Dichas finalidades y principios son los siguientes, de acuerdo con la propia Carta de las Naciones Unidas. Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. “Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. “Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.”

Los Principios de las Naciones Unidas son (Capítulo: I Propósitos y principios, artículo 2):

1. “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. “Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.
3. “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de la ONU.
5. “Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
6. “La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

7. “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”

Cancelación de la condición de Refugiado

Las cláusulas de exclusión aplican antes de que se dé la condición de refugiado a alguien, en el proceso de determinación, sin embargo, hay ocasiones en que se debe quitar a un refugiado el reconocimiento ya otorgado, esto es la Cancelación.

Lo anterior significa la decisión de invalidar y anular el reconocimiento de refugiado desde la fecha en que fue otorgado, esto se conoce como *ex nunc* o desde entonces, y únicamente es aplicable a decisiones finales que ya no puede ser apelada o revisadas. También es importante diferenciarla de las invalidaciones *ex nunc*.

La cancelación de la condición de refugiado se da cuando, por principio de cuentas, no debió ser dado el reconocimiento, por conductas o situaciones previas a la determinación. Cuando el individuo en realidad no cumplía con los criterios del Alto Comisionado, basados en su Estatuto de 1950, la Convención de 1951, y las resoluciones posteriores de la Asamblea General y del ECOSOC.

Esto puede llamar mucho la atención por dos razones, la primera es recordar que la condición que ACNUR o un país le otorgue, no es lo que hace Refugiado a una persona, sino la persecución que ya ha enfrentado, por lo tanto quien no haya enfrentado dichos hechos o no cumpla con las cláusulas de inclusión no puede ser un refugiado aun cuando por error se le haya otorgado esa condición. La segunda, es preguntarnos ¿si ACNUR ya le otorgó esta condición, en qué casos se considera

que fue una decisión mal tomada? Se considera que una decisión de otorgamiento de la condición de refugiado fue mal tomada cuando:

1. El solicitante no cumplía con las cláusulas de inclusión, 2. No necesitaba protección de ACNUR, fuera porque recibía ya la protección de otro país o de otro organismo internacional, o 3. No merecía la protección internacional.

Un ejemplo puede ser el de una persona que es considerada Combatiente, al respecto existe una Conclusión del EXCOM (Conclusión EXCOM 94 (LIII)), referente al carácter civil y humanitario del asilo, diciendo que “No debe considerarse a los combatientes como solicitantes de asilo hasta que las autoridades hayan establecido dentro de un plazo razonable que han renunciado sincera y permanentemente a las actividades militares; y una vez comprobado este particular, habrá que establecer procedimientos especiales para determinar individualmente la condición de refugiado a fin de cerciorarse de que las personas que solicitan asilo cumplen los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado; durante el proceso de determinación de la condición de refugiado, habrá de prestarse la máxima atención al artículo 1 F de la Convención de 1951 a fin de evitar que quienes no merezcan la protección internacional abusen del sistema de asilo.”

Dicha persona no debe ser considerado refugiado por principio de cuentas, pero ¿Qué pasa si se trata de un combatiente que cometió fraude al ACNUR fingiendo haber depuesto las armas, pero en realidad no lo hizo, o que entró en otro territorio con un flujo masivo de refugiados y se le dio la determinación grupal, sin tener conocimiento de su carácter de combatiente? La respuesta es sencilla, lo que procede es la Cancelación de la condición de refugiado.

Cláusulas de Revocación y Cesación

A diferencia de la Cancelación, la Revocación y la Cesación, se dan por conductas o situaciones posteriores a la determinación de Refugiado y con respecto a personas que fueron correctamente determinadas como tales pues si necesitaban y merecían esta condición.

Otra diferencia es que la Revocación y la Cancelación se dan ex nunc, o desde ahora, lo cual significa que se invalidará la condición de refugiado después de la fecha de revocación o cancelación, pero que antes de esa fecha fue válida.

La Revocación se da cuando el individuo, después de su reconocimiento como refugiado, en el país de asilo, comete alguno de los actos que están contemplados en el Artículo 1, apartado F, incisos a y c de la Convención de 1951, es decir “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; o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.”

Por otro lado, la Cancelación existe según lo dispuesto en el Artículo 1 apartado C de la Convención de 1951, el cual establece que la misma dejará de ser aplicable cuando, después de su reconocimiento, sin coerción y voluntariamente:

1. Se ha acogido de nuevo a la protección del país de su nacionalidad,
2. Ha recobrado la nacionalidad que había perdido
3. Ha adquirido una nueva nacionalidad y tiene la protección del país de su nueva nacionalidad,
4. Se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado por temor de ser perseguida,

También dejará de ser Refugiado quien se encuentre en alguno de estos casos, con la excepción de que, debido a la gravedad de la persecución que sufrió tenga razones imperiosas para no querer volver al país del cual huyó, aun cuando:

1. “Han 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.
2. “Se trate 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.”

1.7.2. Reunificación

Uno de los valores más importantes de todas las sociedades, en todos los tiempos ha sido la unidad familiar, pues se considera que este pequeño núcleo es lo que integra y sustenta a la sociedad entera. Al respecto se considera que:

“El derecho a la unidad familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como el grupo fundamental de la sociedad, al cual se le debe dar protección y asistencia. Este derecho está consagrado en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y se aplica a todos los seres humanos sin importar su condición. Por lo tanto, también se aplica en el contexto de los refugiados.” (Consultas globales sobre protección internacional).

El punto de vista anterior plantea la unidad familiar como un derecho de toda persona, sin embargo y tristemente, muchas veces las condiciones en que una persona se ve forzada a huir de su país lo obligan a separarse de su familia por el bienestar y seguridad de ambos. Es por ello que en el caso de los individuos que ya han sido reconocidos como refugiados, uno de los derechos que tienen es solicitar a ACNUR o al Gobierno del país de asilo que su familia directa sea llevada al mismo país con la misma calidad de refugiados.

Una vez que se ha hecho la solicitud de Reunificación Familiar, se deben aportar las pruebas del parentesco y se investigará si es posible aprobar dicha solicitud, tanto por las condiciones del país de origen, como la viabilidad de esos individuos para calificar como refugiados.

Dentro de este breve estudio de factibilidad, una de las premisas de ACNUR es siempre poner en primer lugar el mejor interés del menor. Esta labor del Alto Comisionado no sólo implica reunir a familias que ya han sido separadas, sino también hacer todo lo posible legal y administrativamente, para que las familias que estén juntas, por ejemplo en una afluencia masiva de refugiados, no se separen.

1.7.3. Reasentamiento

Es muy cierto que parte de la protección de los Refugiados que ACNUR brinda consiste en ayudar a que los refugiados se integren de manera exitosa a la sociedad que los recibe, pero en algunas ocasiones esto no es posible y la protección constituye el buscar opciones duraderas y seguras para ellos, una de esas opciones puede ser el Reasentamiento, que es una labor muy importante en la cotidianidad de ROMEX.

Para ello ACNUR cuenta con un Manual sobre el procedimiento para reasentamiento, Reasentamiento de Refugiados: Manual internacional para su integración y acogida, publicado por primera vez en Septiembre del año 2000.

El reasentamiento se da cuando el Refugiado tiene características, o se encuentra en una situación tal que le es imposible adaptarse al país que lo acoge, o ese país deja de ser seguro o ya no puede protegerle, por lo cual el Reasentamiento consiste en ayudar al Refugiado a encontrar un tercer país que lo pueda acoger y proteger adecuadamente.

Un ejemplo de los que ha visto la Oficina en México puede ser el de un refugiado que huye de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular, FARC-EP. Grupo guerrillero colombiano formado en 1964), en Colombia y el país que lo acoge es Ecuador.

Cabe mencionar que la situación en cuanto a protección del gobierno y violencia generalizada es mucho mejor en este segundo país, sin embargo, es sabido que las FARC tienen agentes infiltrados en Ecuador, por lo cual si la persecución que el Refugiado enfrentó en Colombia fue muy fuerte, es por demás probable que el mismo agente persecutor lo siga hasta Ecuador, en ese caso y a solicitud suya, esta persona debe ser reasentada en un tercer país, por su seguridad.

Otro ejemplo que no alude a la continuación de la persecución, sino a la posibilidad de adaptación es el de Cuba. En la década de 1970 Cuba, estableció un Convenio de cooperación con el entonces Gobierno Socialista de Etiopía, cuando Etiopía se integraba también por el actual territorio de Eritrea. Mediante ese convenio muchos niños y adolescentes, de ambas regiones, fueron enviados a estudiar y vivir por muchos años en Cuba, dado lo cual aprendieron español.

Una vez que regresaron, se encontraron con que la región de Eritrea se encontraba en una guerra separatista con Etiopía, misma que ganaron logrando su independencia, y una vez que ambos países se separaron uno repudió y comenzó a perseguir a la población del otro, que antiguamente resultaba ser población mixta o tener orígenes mixtos.

Al enfrentar esta situación y cuando su única opción fue huir del hogar al cual acababan de regresar, muchos de ellos decidieron regresar a Cuba para pedir asilo pues ya no tenían nacionalidad, o su vida e integridad estaban en peligro. Sin embargo tal como ya lo mencione, la Republica de Cuba no es un país signatario de la Convención de 1951, además de contar con una situación económica por demás precaria, por lo cual no cuenta con las condiciones ni estructura para recibir

personas refugiadas y darles una vida adecuada integrándolas a su sociedad. De tal suerte que esta comunidad etiope fue acogida temporalmente en Cuba, pero la única solución duradera para su problemática es que ROMEX tramite sus solicitudes de reasentamiento y los ayude a encontrar un tercer país que si pueda acogerlos e integrarlos.

1.7.4. Investigación de la Información de país de origen (COI)

Cuando se tiene el relato de un solicitante, se debe corroborar la información que aportó con aquella que se tenga sobre la situación actual de su país, a esto se le conoce como Información del País de Origen o Country of Origin Information y se abrevia como COI.

Se integra por reportes que Naciones Unidas tiene sobre la situación política, civil y de Derechos Humanos en el país de origen del solicitante, para complementarla se revisan también reportes de organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, el Departamento de Estado de Estados Unidos, etc., incluso en algunos casos se puede pedir a la Agencia de ACNUR en ese país un reporte especial sobre una situación concreta.

Además, si el solicitante menciona acontecimientos como protestas civiles, situaciones de guerra, huelgas, etc., se usa información de medios públicos para verificar que hayan sucedido en las fechas y condiciones que el solicitante declaró. ACNUR cuenta con un programa llamado REFWOLRD editado cada año, que contiene la recopilación de esos reportes y es una herramienta útil y precisa para conocer la veracidad de lo comentado por el solicitante y saber si en su país las personas con sus características sufren persecución.

1.7.5. Capacitación

A pesar de que desde mediados del siglo XIX México ha recibido varios grupos de personas asiladas y refugiadas, ambas figuras y su importancia se encuentran prácticamente en el olvido en cuanto a cultura popular y educación cívica.

Existe una frase que nos parece el resumen de los argumentos por los que la tradición mexicana de asilo ha ido desapareciendo, y en contra de la cual ACNUR lucha en nuestro país, de acuerdo ella, no se puede amar lo que no se conoce, y no se puede defender lo que no se ama (Reyes-Sánchez: México. 2004).

Es por ello que ACNUR realiza constantemente eventos de difusión y capacitación, enfocados a que nuestra sociedad conozca qué es un Refugiado, qué es el asilo y por qué es importante defenderlos y no considerarlos como una amenaza, ni discriminarlos, pues han demostrado ser un factor de cambio positivo en las sociedades que los acogen, el ejemplo claro de ello es Albert Einstein (Albert Einstein (1879-1955)).

1.8. Particularidades México

1.8.1. Problemáticas del Refugio en México

A pesar de la larga trayectoria de asilo y refugio mexicano, nuestro país no fue signatario de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, sino hasta junio del año 2000, lo cual fue una muy buena noticia, a excepción de que las reformas a la LGP y el RLGP, que contemplan ambas figuras se habían efectuado ya en abril de ese mismo año, por lo cual no contemplan muchas de las disposiciones previstas por esos instrumentos que debe ser la base del DIR, en los países signatarios.

Prominente científico y político alemán, autor de la Teoría de la Relatividad (1905), cofundador del Partido Liberal Democrático (Freie Demokratische Partei) (1919), por lo cual tuvo que abandonar Alemania ante el avance de los Nazis.

Esta lamentable falta de seriedad ha generado que hoy en día México no respete al cien por ciento algunos de los fundamentos más importantes de dichos instrumentos tales como la prohibición de devolución o el procedimiento para la determinación de la condición de Refugiado.

1.8.2. Ilegalidad del Procedimiento

Como ya fue mencionado en este mismo capítulo, México cuenta con legislación específica, que establece el procedimiento que se debe llevar a cabo para determinar la Condición de Refugiado, sin embargo, y ateniéndonos únicamente al Derecho interno, se cometen una serie de irregularidades en este procedimiento, que hacen parecer que se ignoró la ley y se creó un procedimiento aparte, al menos de facto. Desde el año 2002, se creó un procedimiento Ad hoc para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado, mismo que no está estipulado en ninguna Ley o Reglamento y además, contraviene flagrantemente lo señalado en los artículos 156 fracción II, 166 y 167 del RLGP. Este se realiza así:

1. El INM recibe la solicitud, que es redirigida a COMAR, para que uno de sus oficiales de Protección lleve las entrevistas y estudio del caso.
2. Este oficial deberá presentar una Propuesta de Decisión a un auto denominado Grupo de Trabajo, en el cual participan ROMEX y la ONG Sin Fronteras.
3. El Grupo de Trabajo vota, y elabora una Recomendación positiva o negativa sobre la elegibilidad del solicitante.
4. Dicha recomendación es presentada al Comité de Elegibilidad de la SEGOB, que la analiza y confirma o niega.
5. Hecho lo anterior el Comité de Elegibilidad emite la Recomendación final, basada en el trabajo de los demás organismos, al INM
6. El INM toma una decisión positiva o negativa al respecto de ese caso.
7. Si la decisión es positiva, se regulariza a la persona, si es negativa jamás se le notifica y simplemente es expulsado del país.

Es importante considerar la gravedad de lo anterior, pues si una Determinación se toma ignorando la Legislación violenta el Derecho a la Seguridad Jurídica, consagrado en el artículo 14, párrafo 2ª de la Constitución Mexicana, que, según el artículo 1, le corresponde a todo individuo que se encuentre en nuestro país.

Además de que, la seguridad jurídica, es de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, un derecho que debe ser reparado mediante juicio de Amparo cuando ha sido violado y si bien es cierto que le corresponde únicamente al ofendido ejercer ese derecho, creemos que como sociedad civil nos corresponde el pugnar porque nuestras instituciones respeten la Legislación al pie de la letra, en especial, cuando de ello depende la vida y la seguridad de personas que, ya tienen suficiente en contra con no conocer nuestras leyes y haber tenido que huir de sus países, como para que nuestro Gobierno cometa, en su contra, una burla expresa a nuestra propia legislación y que permite practicas arbitrarias.

1.8.3. Situación legal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Desde 1982 y hasta el año 2002, la determinación de la condición de refugiado en México la realizaba únicamente ACNUR, a petición del Gobierno, lo cual dejó de ser legal desde que se realizaron reformas a la legislación vigente en el año 2000. Posteriormente la Comisión de Ayuda a Refugiados se encargaba de recibir las solicitudes de Refugio, sin embargo hubo un problema que implicó la tan prohibida devolución de 17 personas cubanas (Quintero Mariño, Roberto: México, 2006). A partir de entonces se decidió que fuera el INM quien recibiera las solicitudes, tal como desde la reforma de 2000 era legal que se hiciera, y las redirigiera a la COMAR, último paso que hasta la fecha no está estipulado en ninguna ley, pues la LGP contempla que se redirijan al Comité de Elegibilidad. Creemos importante recalcar esta falta de legislación sobre el actuar y competencia de la COMAR, pues es irresponsable que México haya creado un organismo sin darle facultades específicas en el proceso de determinación.

1.8.4. Facultades del Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración forma parte de la Administración Pública Federal al ser un órgano desconcentrado, que depende directamente de la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con la Ley General de Población y su Reglamento, el INM se encarga de aplicar la legislación migratoria vigente. Cuenta con presencia en todas las entidades del país, es ante quien todo extranjero debe realizar los trámites de estancia o paso por México, por lo cual su propio reglamento le otorga la facultad para crear grupos encargados de proteger a los flujos migratorios. Es en especial importante para el Derecho de los Refugiados, pues la legislación migratoria regula su aceptación, protección y estadía, y el instituto tiene el primer contacto con los solicitantes y de acuerdo con la LGP debe detectarlos redirigir sus solicitudes y avisar a ACNUR.

CAPÍTULO 2.- El Asilo Político y el Refugio en la Legislación Mexicana.

2.1. La Práctica del Asilo en México.

La práctica del asilo como hemos visto y analizado en el capítulo I se ha consolidado como precepto de política exterior. En nuestro país, diversas personalidades de distintos ámbitos: político, artístico, intelectual, etc., han buscado protección, amparándose en esta figura. Como ejemplos podemos mencionar a Víctor Manuel Haya de la Torre, León Trotski, Luis Buñuel, Rigoberta Menchú, Ofelia Guiimain, entre muchos otros.

Esta tradición continua vigente en la legislación mexicana; el artículo 15 de nuestra Constitución alude que de forma indirecta, al derecho de asilo al determinar que está prohibida la celebración de tratados de extradición de reos políticos.

Por su parte, la Ley General de Población y su reglamento, lo contemplan expresamente en sus artículos 42 y 88, respectivamente.

El asilo en México ha sido fundamentalmente diplomático, a diferencia del territorial que se ha practicado en menor proporción.

Recordemos que el asilo territorial es aquel que las autoridades migratorias otorgan a un extranjero que huye por motivos políticos de su país, que se ha introducido en territorio nacional para recibir protección del Estado mexicano. Un ejemplo es el asilo concedido a León Trotski.

La diferencia con el asilo diplomático es que éste es el que se concede por un Estado en la sede de su legación (embajada) o en un barco detenido en las costas del Estado, a un sujeto cuya situación transitoria, requiere de una calificación política en la sede diplomática del país asilante. La práctica de este asilo está sujeta a acuerdos regionales (Carrillo. Flores. A.: Julio de 1979, p. 9).

2.1.1. Procedimientos Legales para Otorgar el Asilo.

Antes de abordar este punto, mencionaremos algunas características del asilo, de conformidad con el derecho interamericano y la legislación mexicana:

El asilo es individual y se concede a personas perseguidas por motivos o delitos políticos.

El otorgamiento del asilo es un derecho del Estado asilante, mas no una obligación; la decisión de conceder el asilo es competencia exclusiva del Estado asilante, así como calificar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución.

No hay limitaciones para otorgar el asilo, en vista de que las convenciones sobre asilo de La Habana, Montevideo y Caracas, reconocen al Estado que otorga el asilo, absoluta libertad para concederlo y admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente, con excepción de la limitante que vimos en el capítulo primero de la presente investigación.

El país receptor no está obligado a explicar por qué concede el asilo, este no se ofrece ni se estimula, ya que eso implicaría inmiscuirse en los asuntos internos de otros países.

Los derechos y obligaciones del asilado serán los mismos que los de los nacionales, excepto aquellos que estipula la legislación vigente de las convenciones, al igual que todos los extranjeros autorizados a internarse o a residir en México, que por ejemplo, no pueden intervenir en los asuntos políticos del país.

El país que otorga el asilo está obligado a no devolver al asilado a su país de origen, ni a fugar próximo de dicho Estado, sin que medie la voluntad expresa de la persona en cuestión. El país de origen del asilado, puede requerir al país asilante, la

internación de sus autoridades para la vigilancia de los asilados, la cual no podrá extenderse por más de 30 días, y deberá ser hasta una distancia prudencial de sus fronteras.

La ausencia del reconocimiento de un Estado por parte de otro, no impide el derecho a conceder el asilo; así mismo, el asilado en cualquier momento puede renunciar al asilo político, ya sea diplomático o territorial.

Las convenciones vigentes señalan dos casos en que no procede el asilo:

1. No procederá el otorgamiento de la protección si no existen elementos para pensar que la persecución de que es objeto el solicitante, tiene un propósito político.
2. A los desertores de fuerzas armadas de mar, tierra y aire, con excepción de que los hechos que motiven la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político; tampoco se otorgará a personas que utilicen medios inhumanos como el secuestro, robo de bancos, terrorismo, etc.

De acuerdo con los lineamientos del servicio exterior mexicano, el jefe de misión o encargado, será el responsable del otorgamiento del asilo, a las personas que lo soliciten, si llenan los requisitos que se estipulan en las convenciones de Caracas de 1954 sobre la materia y si se ajustan a los criterios de la cancillería mexicana.

En términos generales, se podría decir que es indispensable tener presente que se trata de una acción humanitaria y que hay que conocer la política local y el manejo de la opinión pública del país donde se encuentra la embajada, para tomar un criterio político en torno a las solicitudes de asilo.

Se trata de una facultad del jefe de misión la cual ejerce bajo su estricta responsabilidad.

Esta decisión es obligatoria para todas las autoridades mexicanas, debido a que se concede el asilo en cumplimiento de convenciones internacionales ratificadas por México y por tanto, son legislación vigente.

El asilo se otorga en delegaciones, navíos de guerra y campamento o aeronaves militares, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados, cuando el número de éstos exceda la capacidad normal de los edificios.

Para fines de las convenciones vigentes se entiende por legación toda sede de misión diplomática ordinaria. Sin embargo, no pueden constituir recinto de asilo, los navíos de guerra o aeronaves militares que estuvieren provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación.

Cada caso concreto debe ser tratado individualmente por el jefe de misión que reciba la solicitud de asilo, con objeto de examinar todas las circunstancias que en cada caso ocurran y para reunir la mayor información posible y tomar una decisión en base a ella y en las orientaciones generales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El otorgamiento del asilo diplomático procede solo en casos de urgencia y por el tiempo requerido para que el asilado pueda salir del país con las seguridades que deberá dar el Estado asilante.

Los casos de urgencia están señalados en las convenciones, en las que se mencionan aquellos en que el individuo sea perseguido por motivos políticos y por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades y cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad y no pueda de otra manera obtener seguridad para su persona. Corresponde al jefe de misión apreciar cuando existe un caso de urgencia.

El jefe de misión deberá comunicar de inmediato a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el otorgamiento del asilo diplomático y en su caso la concesión del salvoconducto por parte del Estado territorial.

Asimismo, procederá a elaborar una nota formal a la cancillería local dando aviso del asilo otorgado. En esta nota no se dan explicaciones de las razones por las que se concedió el asilo.

Si el país del asilado no es parte de la convención de Caracas, pero sí de la de La Habana de 1928 y/o de la de Montevideo de 1933, se mencionará en la nota formal; en caso de que no haya ratificado ninguna de las cuatro convenciones o las haya denunciado, se invocará la convención de Caracas de 1954.

Es requisito para otorgar el asilo, que el solicitante esté presente en la embajada, lo cual quedará expresado en la nota formal. No sería legítimo si el jefe de misión o agente de la embajada conduce al solicitante a la embajada pues sería una intervención en los asuntos internos de otro país.

Quizás la única excepción a esta regla sería cuando se trata de salvar la vida del jefe de Estado en caso de Revolución o golpe de Estado, a condición de que lo solicite el propio interesado. El artículo 8 de la convención de Caracas dice que la concesión del asilo debe ser notificada a la mayor brevedad posible.

Sin embargo, podría haber una excepción si el jefe de misión tiene dudas sobre la procedencia del asilo y requiere de más tiempo para obtener información adicional y así formar su criterio.

Si además del salvoconducto es necesario obtener documentación que permita la salida de algún miembro de la familia del asilado, la gestión no deberá hacerse por

nota formal, sino de manera informal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o con permiso de las autoridades respectivas.

El salvoconducto se solicita para que el asilado pueda salir del país. Sí el destino del asilado fuese a un país distinto a México, el arreglo se hará verbalmente y no por medio de nota formal.

Cuando se presenten solicitudes de asilo en un horario fuera de servicio en el que el jefe de misión no esté en condiciones de verificar la petición del asilo, el funcionario asilante podrá aceptar a la o las personas, con la condición de firmar una carta que contenga lo siguiente:

La explicación de que a la persona que solicita el asilo se le acepta en calidad de huésped y que el solicitante concuerda en desalojar pacífica y voluntariamente los locales de la embajada inmediatamente al día siguiente, si el funcionario asilante estima que la petición ni reúne los requisitos una vez que haya analizado el caso.

Cuando se va a trasladar a la persona que pidió el asilo y se encuentra otra nación entre el Estado asilante y el Estado donde radica la embajada, el tercer país deberá permitir el acceso del asilado por su territorio, sin otro requisito que el de la exhibición del salvoconducto, la visa y la constancia de la calidad del asilado, otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

Cabe mencionar que durante el transcurso del viaje, la persona que va a ser acogida se considera bajo la protección del país que lo asila.

Cuando haya una ruptura de relaciones entre Estados, esta no va a extinguir el asilo, simplemente obliga al país asilante a que los asilados salgan junto con un representante diplomático a otra nación que quiera acogerlos, si esto no fuere posible, deberán ser entregados a un tercer Estado que sea parte de la convención

sobre asilo, si esto último tampoco es posible, deberá entregarlos a un Estado que no sea parte pero que acepte mantener el asilo.

Le serán negadas las solicitudes de asilo a delincuentes comunes, pidiéndoles que abandonen voluntariamente la embajada, o se pedirá ayuda a la autoridad local para sacarlos de la legación, pero no para entregarlos. No podrá juzgarlos por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

En cuanto a la terminación del asilo, el funcionario asilante, por ningún concepto aceptará retirar o modificar la comunicación del asilo sin la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Imaz, Cecilia: Op. cit. p.61)

El asilo se dará por terminado:

1. Cuando lo solicite el asilado. En este caso el jefe de misión levantará un acta que firmará el asilado antes de abandonar el local diplomático, en la que este se desista libremente del asilo y exprese los motivos de su decisión.
2. Cuando el gobierno del Estado territorial, ofrezca garantías respecto de la seguridad del asilado, asegurando que éste no será perseguido político no se le perseguirá por actividades políticas anteriores a la fecha de concesión del asilo. Para tal efecto, el jefe de misión procurará que las garantías le sean dadas por escrito. Si esto no sucede así, aceptará las seguridades verbales, indicando al funcionario de la cancillería del Estado territorial, que a fin de estar seguro de interpretar fielmente sus palabras, redactará un telegrama abierto a la Secretaria de Relaciones Exteriores cuyo texto desearía someter a su consideración (Ibíd. p. 63).

En lo que se refiere al asilo territorial, los procedimientos de ingreso al país, son los siguientes:

Si un extranjero llega a territorio mexicano por persecuciones políticas, el gobierno lo aceptará provisionalmente mediante las oficinas de migración. Mientras la Secretaría de Gobernación soluciona si procede o no el asilo, la oficina de migración rendirá informe lo antes posibles, de la llegada del solicitante de asilo, al Servicio Central.

El solicitante de protección deberá dar todos sus datos personales y los motivos por los cuales es perseguido, presentando la información necesaria para facilitar su identificación.

Una vez obtenido el asilo territorial a cargo del Servicio Central, la oficina de migración levantará un acta en la cual se asentarán nuevamente los datos del asilado. Se le otorgará constancia de legal estancia en el país, en tanto se obtiene el documento migratorio correspondiente a su calidad

Como excepción la admisión de un extranjero pidiendo asilo, se encuentra el caso en que aquel venga de un país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución política, a menos que haya estado en calidad de transmigrante (siempre que esté debidamente comprobado).

A continuación explicaremos los trámites que el extranjero debe llevar a cabo a fin de regularizar su estancia en México:

En primer lugar, el extranjero deberá presentar ante la Delegación de Servicios Migratorios de la Secretaría de gobernación, el pasaporte de su país con la anotación consular de su asilo, si no cuenta con él, deberá presentar el salvoconducto expedido por el gobierno del país de donde proviene.

Al expedirse el oficio de permanencia como asilado político, se señala un plazo de treinta días para acudir a la oficina de expedición de documentos migratorios, a efecto de que se expida la forma migratoria correspondiente.

El asilado debe revalidar su documentación anualmente, dentro de los treinta días antes de su vencimiento (artículo 101, fracción VII, inciso d) del Reglamento de la Ley General de Población), presentando una solicitud por escrito, remitiendo su documento migratorio, y acompañando la solicitud con una constancia de que continua desempeñando la actividad que le fue autorizada, con indicación del sueldo que percibe, el pago de derechos por servicios migratorios {artículo 8, fracción IV, artículo primero, 2o. párrafo y artículo 17 de la Ley Federal de Derechos Fiscales).

También deberá anexar la última declaración de impuestos de la empresa y solicitar la revalidación para su cónyuge e hijos, acreditando que subsiste el vínculo matrimonial, y que éstos últimos viven a su lado y bajo su dependencia económica.

Para que los acompañantes del asilado (esposa e hijos) puedan ingresar al territorio bajo la misma calidad de asilo, se tendrá que comprobar fehacientemente el parentesco.

Si viven en el extranjero, el asilado podrá, previa comprobación de dicho parentesco, solicitar se les otorgue oficio de internación con la calidad de acompañantes de asilado político, con objeto de reunidos en el país.

Para la autorización de un trabajo, una vez que el asilado haya obtenido un empleo, el requisito para poder desempeñarlo es la presentación de una solicitud ante el Departamento de Asilados Políticos, entregando la siguiente documentación:

Carta oferta de trabajo (de preferencia fuera del sector público), con especificación de cargo, sueldo y actividad a realizar, acreditando la existencia y funcionamiento legal de la empresa.

Documento migratorio para que en él se efectúe la anotación correspondiente.

Si el asilado desea cambiar de actividad o trabajo, es necesario que presente una solicitud por escrito, la carta oferta del nuevo empleo (con los mismos requisitos que en el caso anterior), carta de baja del antiguo empleo y el documento migratorio correspondiente.

El asilado político para poder contraer matrimonio en territorio nacional con ciudadano (a) mexicano (a), deberá solicitar en el Instituto Nacional de Migración, por conducto del Departamento de Asilados Políticos, le otorgue la autorización, conforme a lo establecido en la Ley General de Población, acompañándolo con su acta de nacimiento, constancia de solvencia económica, original del recibo de pago de derechos del trámite y el documento migratorio.

Para reponer un documento migratorio por el desgaste de las páginas, por el deterioro o en caso de extravío, tendrá que llenar una solicitud por escrito; además deberá presentar un acta levantada en la Delegación que le corresponda a su domicilio.

Cuando un extranjero asilado desea realizar un cambio de calidad migratoria, no procede el cambio si se encuentra bajo la condición de asilado político, en virtud de que su ingreso a territorio nacional se debió a problemas políticos.

Sin embargo, se considera la posibilidad de dicho cambio, cuando la Secretaría de Gobernación lo estime conveniente o cuando el asilado decida renunciar al asilo.

Si el asilado o los acompañantes desean cursar estudios a nivel medio superior y superior, deberán solicitar un permiso, anexando la solicitud con el documento migratorio que corresponda, la constancia de solvencia económica y la constancia firmada por una persona autorizada de la escuela donde estudiará, con especificación de la carrera que pretende cursar.

En los casos en que el asilado requiera salir del país, es necesario que obtenga en el Departamento de Asilados Políticos, el permiso correspondiente, entregando su documento migratorio, mismo que se le devolverá al regresar al país. El extranjero podrá ausentarse del país con dicho permiso, únicamente durante el tiempo autorizado por el citado Departamento.

Si el asilado carece de pasaporte, este puede ser sustituido por el documento de identidad y viaje que expide la Secretaría de Relaciones Exteriores, a solicitud del asilado y con oficio de la Secretaría de Gobernación, previa advertencia de que si se presenta después del plazo autorizado para ausentarse, se le cancelará el asilo.

En cualquier momento, el asilado tendrá la responsabilidad de renunciar al asilo político concedido, sea diplomático o territorial, presentando por escrito su renuncia expresa al mismo.

El Departamento de Asilados Políticos, le expedirá un oficio de salida definitiva para que abandone el país. Si el extranjero cuenta con familiares que dependan económicamente de él, que tengan la calidad de acompañantes de asilado, éstos también deberán desistirse, y se les dará su respectivo oficio de salida definitiva (Ley General de Población: Op Cit. p. 97-98).

2.2. La Práctica del Refugio en México.

Después de que nuestro país había brindado ayuda a gran cantidad de asilados que llegaron a territorio mexicano, se enfrentaría a un nuevo problema en lo que se refiere a la protección de extranjeros que por determinadas circunstancias deben huir de su lugar de origen.

Estamos hablando de la llegada de miles de centroamericanos que buscaban refugio en México, a fin de salvar sus vidas, en virtud del difícil sistema político de sus respectivos países, que había ocasionado una grave situación en la que

predominaba la violación a los derechos humanos (finales de la década de los setenta).

El gobierno mexicano aceptó otorgar el refugio, fundamentalmente por tres motivos: una larga y consistente tradición de asilo y por otro lado, por la percepción tan cercana que tuvo del conflicto centroamericano, y al sentimiento de hermandad que desde siempre nos ha unido con ellos.

Sin embargo, el manejo adecuado del problema de los refugiados, tardó varios años, pues el gobierno de México no estaba preparado para hacerle frente a una situación tan difícil, sobretodo porque el número de extranjeros que buscaban ayuda de nuestro país, iba en aumento.

A medida que el problema se convirtió en un tema de preocupación mundial, el país fue sujeto a juicios de diversas organizaciones internacionales oficiales y no gubernamentales, que sin duda influenciaron en la política de la Nación.

México no tuvo muchos problemas ante la primera oleada de refugiados centroamericanos, gracias a que éstos acudieron a nuestro territorio en cantidades pequeñas, recibiendo hospitalidad y apoyo.

La segunda oleada se asentó en centros urbanos y se fundieron en el medio ciudadano mexicano. Por su alto número, el gobierno creó en el año de 1980 la COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), sin que aún existiera la categoría de refugiado en nuestra legislación.

Posteriormente, a finales de 1981 y principios de 1982, comenzó un flujo mucho mayor de centroamericanos, principalmente guatemaltecos, quienes a raíz del recrudecimiento de la guerra en su país, huyeron hacia nuestro territorio, buscando ayuda (ACNUR. Un instrumento de paz Op. Cit. p. 43).

Algunos meses después de iniciado el éxodo masivo de éstas personas, México aceptó el compromiso para con los refugiados.

Es así que en 1982, el ACNUR firma un Acuerdo de sede que le permite establecer una oficina en la ciudad de México con objeto de colaborar con el Gobierno mexicano en la atención del problema de los refugiados.

En el año de 1983, la cifra oficial de refugiados en el país era de 38 mil, y continuaban arribando masivamente éstas personas aún por varios años, lo cual tomó desprevenidas a las autoridades mexicanas, quienes a pesar de tener conocimiento de una antigua tradición migratoria de guatemaltecos hacia nuestro país por motivos laborales o familiares, nunca previeron un flujo de la magnitud que en ese momento se presentaba, al grado de convertirse en un problema no solo regional sino internacional.

Por este motivo se hizo necesario que la COMAR y el ACNUR firmaran un Acuerdo de cooperación para la elaboración y financiamiento de programas destinados a la atención de los refugiados. Gracias a las acciones emprendidas de manera conjunta por estas instancias, se logró una mejor cobertura.

La política mexicana ha sido consecuente en términos generales, pero en algunos casos contradictoria, durante los primeros años de la llegada masiva de los refugiados.

La problemática del refugio rebasó el ámbito de la política exterior y se insertó en el de seguridad nacional y defensa de la soberanía.

En consecuencia, la Secretaría de Gobernación ha sido la instancia que, en la práctica, ha determinado el tratamiento hacía los refugiados, con la visión del mantenimiento del orden interno, lo que en cierta forma contribuyó a que la COMAR

se desarrollara, en un principio, de manera maniatada y sin un consenso sobre cómo y qué hacer respecto a los refugiados.

Es importante recordar que el problema de los refugiados se presentó justamente cuando México vivía una grave crisis económica y momentos de tensión social, por lo que la presencia de éstos extranjeros dio lugar a encontradas opiniones sobre política interior entre la burocracia y la sociedad civil mexicana.

Los refugiados recibieron protección y asistencia de la comunidad internacional, cuyos fondos, canalizados a través del ACNUR, financiaron los diversos programas coordinados en su mayoría por la COMAR.

En los campamentos se recibió también la asistencia de varias asociaciones. Organismos no Gubernamentales y Organismos de las Iglesias, en proyectos determinados, como ayuda a mujeres, productividad, salud, educación y desarrollo sustentables, orientados todos a lograr la autosuficiencia e integración a la sociedad local.

Entre los años de 1984 y 1987, los asentamientos en Campeche y Quintana Roo. Fueron evolucionando y con la ayuda del ACNUR, se capacitó a los refugiados para realizar actividades que generaran ingresos.

El Plan multianual, diseñado en 1988-1989, proporcionó a cada asentamiento, la infraestructura básica: habitación, letrinas, clínicas de salud, salones de clases, caminos, sistemas para la distribución de agua y redes de suministro de electricidad (Ibíd. p. 51).

En Chiapas, sin embargo, las condiciones de vida de los refugiados, estaban por debajo de las de los campesinos locales, debido a que en dicha entidad no se suministraron los beneficios básicos que se otorgaron en los otros estados.

Para 1995, el ACNUR disminuyó considerablemente sus actividades en México, por lo que nuestro país se vio obligado a asumir toda la responsabilidad en torno a la problemática de los refugiados.

La forma en que México respondió ante esta situación en los distintos ámbitos que requerían ser atendidos, fue la siguiente:

SALUD.- La atención básica fue proporcionada por instituciones mexicanas en asentamientos de Campeche y Quintana Roo, mientras que en Chiapas fue por medio de la COMAR que se supervisaron los servicios de salud en todos los campamentos.

EDUCACIÓN.- Más de 4 mil 900 niños recibieron educación primaria apropiada en los campamentos, recibieron capacitación de ONGS, y en Chiapas la obtuvieron por parte de la COMAR. Las escuelas siguieron el programa de educación mexicano y los libros fueron proporcionados por la SEP.

CAPACITACIÓN.- En las actividades de capacitación, el ACNUR había intentado involucrar al máximo a instituciones mexicanas, logrando que en Chiapas se llegará a un acuerdo entre la COMAR y cinco organizaciones mexicanas para la incorporación de los refugiados en cursos específicos; en Campeche y Quintana Roo también se consiguió que un alto porcentaje de las actividades de capacitación se efectuaran bajo condiciones financieras similares a las de Chiapas.

ALIMENTACIÓN.- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) abasteció de alimentos básicos a la población refugiada, aunque lamentablemente fue disminuyendo paulatinamente este programa, se procuró dotar de lo más indispensable a los grupos más vulnerables (Imaz. Cecilia: Op Cit. p. 81).

Hemos tratado hasta ahora el caso de los refugiados asentados en el suroeste de México, sin embargo, cabe señalar la existencia de otros grupos que solicitaron

ayuda al gobierno mexicano: los que están dispersos en la zona del Soconusco y los que se asentaron en centros urbanos, (refugiados dispersos y urbanos, respectivamente).

Los refugiados dispersos, en su mayoría guatemaltecos, están integrados a la vida de las comunidades chiapanecas del Soconusco. A menudo eran confundidos por las autoridades migratorias como trabajadores migrantes temporales y han permanecido oficialmente ignorados, pues no aparecen en las estadísticas y documentos oficiales de la última década.

Se calcula que son alrededor de 15 mil refugiados, que conviven con campesinos indígenas chiapanecos y no están en campamentos.

Para poder sobrevivir sin ser deportados, tuvieron que aprender a hablar como chiapanecos, cambiar su vestimenta e incluso compraron documentos que los identificaban como mexicanos.

Los llamados refugiados urbanos, quedaron en su mayoría, confundidos entre la gran masa de migrantes económicos en los grandes centros urbanos del país y algunos acudieron a las oficinas del ACNUR en el Distrito Federal, en busca de protección y asistencia.

El Instituto Nacional de Migración, expide a los refugiados urbanos, permisos temporales para trabajar o estudiar. Ese fue el caso de las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR, aunque el trámite para obtener dicha documentación es largo y complicado, así es que todos estos individuos tuvieron que sumar a su ya de por sí vulnerable estado anímico y físico una temporada de incertidumbre legal, que los condujo a la marginación.

En el ámbito multilateral, México participó en varias iniciativas para evaluar la experiencia del exilio centroamericano y sentar las bases para el tratamiento del

problema, a través del diálogo entre los países de la región, que contribuyeron a las pláticas de paz en la zona del conflicto.

Así mismo, a principios del año de 1987, varios gobiernos centroamericanos y México, se reunieron en Esquipulas, Guatemala, con el fin de encontrar una solución pacífica a los conflictos de la región.

Más tarde, en ese mismo año, firmaron otro Acuerdo con la misma finalidad que la reunión en Esquipulas.

Durante la etapa más aguda del conflicto centroamericano, México participó junto con Colombia, Panamá y Venezuela en el llamado grupo CONTADORA, orientado a la búsqueda de soluciones entre los países vecinos que formaban parte del conflicto ocasionado por las guerras en Nicaragua y en El Salvador.

En septiembre de 1988, los gobiernos de México y de algunos países de Centroamérica, convocaron a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), realizada con la colaboración del ACNUR y el PNUD, en la ciudad de Guatemala, a efectuarse en mayo de 1989. (Rodríguez y Rodríguez: Op. Cit. p. 218).

Para entonces, eran ya casi dos millones de centroamericanos, quienes a lo largo y ancho de la región, se encontraban en situación de desarraigo.

En la reunión de la CIREFCA, los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México, adoptaron el Plan de Acción Concertada, encaminado a la búsqueda de soluciones para el problema del desarraigo y el fomento al desarrollo social y económico. Este plan se adoptó inicialmente por un periodo de tres años, pero en la segunda reunión internacional del Comité de seguimiento de la CIREFCA, celebrada en abril de 1992, en San Salvador, se aprobó su extensión hasta mayo de 1994

El citado plan estableció el compromiso de los países firmantes, de promover ante todo, la repatriación voluntaria como solución por excelencia.

De existir condiciones para ésta, se ayudaría a los refugiados en el desempeño de un papel más amplio y positivo, superando los impactos negativos en los sectores laboral, social, económico y ecológico que pudieran producirse en las comunidades receptoras de poblaciones desarraigadas, haciendo que los programas en favor de éstas beneficiaran también a la población que los acoge.

Haciendo una síntesis, los principales logros de la CIREFCA han sido.

Haber fortalecido la protección internacional y los derechos fundamentales de los refugiados.

Haber fortalecido el proceso de repatriación. Cambiar del enfoque asistencialista al productivo.

Abrir el espacio a la participación de las Organizaciones no Gubernamentales, la población misma y contribuir al diálogo nacional entre las fuerzas políticas y las comunidades.

Movilizar importantes recursos financieros, y Propiciar un foro regional, solidario y humanitario, que facilitó la búsqueda concertada de soluciones (Hernández Castillo. Rosalva Aida: Op. Cit. p. 75).

En cuanto a lo que México realizó dentro del ámbito jurídico nacional como respuesta ante la magnitud de la situación de los refugiados, se encuentra la inclusión de la figura del refugio en la Ley General de Población, así como el establecimiento del procedimiento a seguir para obtener dicha calidad, en el Reglamento de la citada ley, el cual es prácticamente igual al del asilo.

Sin embargo, quedaron muchas lagunas en torno a esta figura y aunque no podemos negar que se trata de un significativo avance en materia de refugio, consideramos que resulta insuficiente un solo precepto, para reglamentar todos los aspectos de una figura jurídica tan compleja.

2.3. Órganos Internacionales en Materia de Refugio.

Después de su primera llegada a México, los refugiados han sido auxiliados por distintos grupos y organizaciones tanto civiles como gubernamentales, pero definitivamente el apoyo más importante que han recibido, ha sido de parte de órganos internacionales dedicados a labores altruistas, algunos especializados en la atención a refugiados y algunos otros en ayuda humanitaria en general.

En el presente apartado nos referiremos a los principales órganos que se encargan de proporcionar asistencia y apoyo a los refugiados, a fin de cubrir sus necesidades básicas, tanto físicas como psicológicas, aun cuando no se trate propiamente de instituciones específicamente creadas para ocuparse de las personas refugiadas, pero que consideramos, es importante hacer mención de ellas, además de los órganos cuyos fines son concretamente la protección de refugiados.

Antes de referirnos a dichas instituciones u órganos, nos parece conveniente, señalar que cuando los refugiados llegaron a nuestro país, los primeros en ofrecerles asistencia, fueron los campesinos mexicanos que vivían en el área donde arribaron.

Poco tiempo después, la Iglesia Católica, a través de la diócesis de San Cristóbal, comenzó a proveer de material y apoyo, y en unión con el Hospital de Comitán, fueron las primeras instancias que brindaron atención a los refugiados. Paulatinamente, las Naciones Unidas, a través del ACNUR, comienzan a apoyar a

éstas instituciones incluyendo al IMSS, con objeto de brindar una atención médica integral a la población refugiada.

Pronto se les sumaron distintas Agencias Humanitarias internacionales, las cuales establecieron sus propios programas dirigidos a refugiados. Tales agencias son las conocidos como Organizaciones no Gubernamentales.

Ahora, mencionaremos a los organismos pertenecientes a la ONU, que han proporcionado atención a los millones de refugiados en el mundo, omitiendo al ACNUR, pues dada su trascendental importancia en éste ámbito, por ser la instancia más importante en la materia, le dedicaremos un apartado especial dentro del presente punto.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HABITAT):

El CNUAH (HABITAT) surgió en 1978 con el propósito de estimular el buen desarrollo de los asentamientos humanos mediante la instrumentación de medidas destinadas a mejorar la calidad de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos.

Realiza actividades de investigación, cooperación técnica y reuniones de expertos, además de promover programas de capacitación.

Otro de los objetivos de HABITAT se orienta a formular políticas y programas nacionales e internacionales de asentamientos humanos, planificación urbana y regional para la construcción de viviendas y de infraestructura física en los medios rurales y urbanos.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL):

La CEPAL constituye una de las cinco comisiones económicas regionales que integran la Organización y fue creada el 25 de febrero de 1948. Forma parte de la Secretaría General y está integrada por 47 países.

La CEPAL realiza básicamente actividades de investigación, reuniones intergubernamentales y de expertos y actividades de cooperación técnica que incluyen, entre otras, el desarrollo de programas de capacitación.

La Sede Subregional de la CEPAL en México, que atiende a México, al Istmo centroamericano, República Dominicana, Haití y Cuba, concentra sus esfuerzos en las áreas de desarrollo económico, social e industrial y comercio internacional e integración así como en cuestiones prioritarias en materia de alimentación, agricultura y energía.

FONDO DE DESARROLLO DE NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEN)

UNIFEN se conformó en 1976 como el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Década de la Mujer.

Se unió formalmente a las agencias de las naciones unidas en 1985 y sus objetivos prioritarios se enfocan a proporcionar asistencia técnica y financiera directa a proyectos de grupos de mujeres en el mundo en desarrollo, y a apoyar actividades que integren a la mujer en la planificación y la toma de decisiones que determinaran sus vidas.

UNIFEN se ocupa además, de buscar la mejor manera de incorporar a las mujeres en la formulación de macro políticas a niveles nacional e internacional, estimulando su avance en materia de igualdad.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF):

El UNICEF fue fundado el 1 de diciembre de 1946. Su propósito esencial consiste en velar por el bienestar de los niños y las niñas del mundo, y salvaguardar su derecho a la supervivencia en un ambiente propicio para su desarrollo, sano y estable, sin discriminación de raza, credo, nacionalidad, creencia política o religiosa.

En el cumplimiento de su misión el UNICEF apoya la ejecución de programas en materia de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento básico, así como otras áreas de importancia para el desarrollo de la niñez. También orienta sus esfuerzos a la capacitación de la comunidad en el autocuidado de la salud.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP):

El FNUAP. Un organismo subsidiario de la Asamblea General desde 1979, se rige por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se aboca a impulsar el conocimiento y la toma de conciencia sobre los problemas de población y proporcionar apoyo técnico y financiero a los países. Así mismo, coordina y fomenta las actividades sobre población dentro del sistema de las Naciones Unidas. El FNUAP otorga especial importancia a los temas de salud y derechos reproductivos, promoción de la mujer, así como población y desarrollo sustentable.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO):

El 16 de octubre se celebra el Día Mundial de la Alimentación, conmemorando la fecha de 1945 en que se creó la FAO. Entre sus funciones se encuentra la implementación de programas destinados a elevar los niveles de nutrición y de vida, incrementar el rendimiento de la producción y la eficiencia en la distribución de

alimentos, y mejorar las condiciones de vida de la población rural, a fin de liberar del hambre a la humanidad.

La FAO proporciona asistencia técnica a los gobiernos, actúa como centro de recopilación y análisis de la información mundial sobre alimentación, agricultura y nutrición, y desempeña los cometidos de foro internacional y fuente de asesoramiento para la explotación sostenible de los sectores agrícola, ganadero pesquero y forestal.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO):

La UNESCO comenzó sus actividades el 4 de noviembre de 1946, basada en el objetivo de contribuir a la paz y la seguridad del mundo, promoviendo la educación, abarca los segmentos de educación básica para todos, educación para el siglo XXI y fomento de la educación.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La OIT se constituyó en 1919 en virtud del Tratado de Versalles, al mismo tiempo que la Sociedad de Naciones, a fin de promover la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En 1946 se convirtió en el primer organismo especializado que se asoció al Sistema de Naciones Unidas, siendo el único de composición tripartita en donde los gobiernos, trabajadores y empleadores tienen la misma representatividad. Entre otras cosas, realiza programas de cooperación técnica, capacitación, enseñanza, investigación y publicación en apoyo a esos esfuerzos.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS/OMS):

La OPS, originada en 1902, como Oficina Sanitaria Panamericana, inicia en 1949 sus funciones de oficina regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas.

La OMS/OPS enfoca su atención al cuidado primario de la salud por medio de la educación, programas de nutrición, de salud materno-infantil de inmunización y prevención de enfermedades, y se encarga del suministro de medicamentos esenciales.

Ayuda a los países a robustecer sus sistemas sanitarios, fomenta la inversión en recursos humanos en el área de salud y realiza programas destinados a abatir las principales enfermedades que afectan a la población, sobre todo las tropicales.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD):

EL PNUD se instaló en 1965. Constituye la mayor organización multilateral para el desarrollo del mundo, con una red de 136 oficinas que cubre 175 países y territorios. Sus esfuerzos se encaminan a reforzar el desarrollo humano sostenible de los países en desarrollo. Presta servicios que van desde la asesoría en la formulación de programas nacionales y en la preparación y ejecución de proyectos, hasta la vigilancia y evaluación de éstos.

El PNUD contribuye a la adopción de políticas en beneficio directo de la humanidad, facilitando así la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, una participación más amplia de la mujer, el fomento del empleo productivo, y la protección y el fortalecimiento de los grupos más vulnerables.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA):

El PMA surgió en los años sesenta como un organismo de ayuda alimentaria del Sistema de las Naciones Unidas. De acuerdo con su mandato y sus políticas y

estrategias esenciales, las actividades del PMA consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:

- a) salvar vidas humanas, cubriendo las necesidades de refugiados y desplazados en situaciones de emergencia;
- b) mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas más vulnerables, es decir, mujeres y niños;
- c) contribuir a la creación de bienes y promover la autosuficiencia de (las personas y comunidades pobres, apoyando el desarrollo económico y social, y
- d) promover la seguridad alimentaria de conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas y la FAO.

2.3.1. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Incluimos a la COMAR en este punto, pues si bien, no se trata de un organismo propiamente internacional, es una institución que surge para colaborar con el ACNUR en la atención a los refugiados centroamericanos que llegaron a México, y porque su función es brindar ayuda a extranjeros desplazados que requieren de refugio.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es una comisión intersecretarial de carácter permanente, creada por Acuerdo Presidencial el 22 de julio de 1980, para estudiar y atender las necesidades de los refugiados en el territorio nacional.

Se encuentra integrada por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de Presidente y por los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la del Trabajo y Previsión Social, Cuenta con una coordinación técnica y personal de apoyo para realizar sus funciones.

Inicialmente la COMAR era una institución pequeña con sede en la ciudad de México, dedicada a atender fundamentalmente a refugiados salvadoreños, éstos a diferencia de los guatemaltecos que llegaron en gran número, fueron internándose en el país, gradualmente, desde 1979.

La mayoría venía de zonas urbanas y por lo tanto, les fue relativamente fácil emplearse e integrarse en las grandes ciudades del país, como el D.F. Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Veracruz.

Para 1985, la COMAR empleaba a 165 personas, de las cuales, 140 trabajaban con refugiados guatemaltecos.

La mayor parte de sus trabajadores eran promotores, solamente entre 10 y 12 eran profesionistas (agrónomos, antropólogos, abogados, sociólogos, ingenieros, veterinarios y personal médico).

Entre un 90 y 95% de sus fondos eran destinados al programa de refugiados guatemaltecos que provenían del ACNUR

El Hospital de Comitán fue durante algún tiempo, el principal centro de organización y suministro de servicios médicos, aún después de que la COMAR se convirtiera en la institución oficial encargada de resolver todos (los asuntos relativos a refugiados.

Sin embargo, la COMAR creó su propio Departamento de atención a la salud, integrado por 10 médicos y 5 técnicos sanitarios.

Esta institución, también poseía dentro de sus funciones, la de proporcionar dotaciones de alimentos en los campamentos de refugiados.

2.3.2. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (Acnur).

Es un organismo creado en 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que lleva a cabo dos funciones primordiales:

Proporcionar a los refugiados protección internacional y, Ayudarles a encontrar una solución permanente a sus problemas.

El ACNUR es un organismo humanitario y estrictamente apolítico y se preocupa por afrontar y resolver los problemas de más de 20 millones de refugiados esparcidos por todo el mundo.

Aproximadamente 5,300 personas de diversas nacionalidades, trabajan hoy para el ACNUR. Existen 258 oficinas repartidas en 118 países. La sede central se encuentra en Ginebra, Suiza. Siempre ha adaptado su red de oficinas a los continuos cambios de la situación de los refugiados.

Las delegaciones, así como el número y la localización del personal, han estado siempre sujetos a una cuidadosa revisión a fin de enfrentar un problema que requiere respuestas rápidas, medidas y eficientes. Para lograrlo son necesarias la movilidad de los recursos humanos y la capacidad para conducir una emergencia, coordinando la asistencia internacional.

EL PROGRAMA DEL ACNUR.

El Alto Comisionado, mantiene estrechos contactos con los países donantes que financian el programa, a través de sus delegados y los representantes de los Estados miembros ante su sede en Ginebra

Dentro del presupuesto del ACNUR se separan tradicionalmente los programas generales de los especiales.

Los primeros se refieren al programa anual, que constituye la parte más importante del presupuesto y comprende los proyectos de base para la asistencia a refugiados desde la fase inicial de la emergencia hasta la búsqueda de soluciones permanentes.

Estos programas comprenden igualmente un fondo de emergencia para hacer frente a las situaciones más urgentes.

Los programas especiales están destinados a aquellas intervenciones fuera de las previstas en los programas generales.

Aquí entran por ejemplo, las ayudas alimentarias extraordinarias, la instrucción superior y proyectos específicos tales como la salida organizada de Vietnam y los aplicados para combatir la piratería en el mar de la China meridional.

Se encuentran también asistidas, en el área de los programas especiales, las personas no comprendidas en el mandato tradicional de ACNUR, por ejemplo, los repatriados y las personas desplazadas internamente.

La mayor parte de la financiación destinada a los programas del ACNUR, proviene de las contribuciones voluntarias de los gobiernos de los países miembros, de los organismos intergubernamentales, no gubernamentales y privados.

Una modesta contribución está asegurada por las Naciones Unidas, únicamente de 25 a 30% de los gastos administrativos.

El ACNUR trabajó por primera vez en América Latina en la década de los setenta, cuando los gobiernos militares represivos del Cono Sur generaron grandes migraciones, por ejemplo, de argentinos y chilenos.

Considera terminada su ayuda en el sur de América en la década de los ochenta, con el establecimiento de nuevos gobiernos civiles A raíz de los conflictos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, dirigió su atención a Centroamérica.

La crisis centroamericana y el gran flujo de refugiados que esta generó, dio como resultado que en 1985, México se convirtiera en el cuarto país receptor de fondos del ACNUR, después de Pakistán, Somalia y Sudán.

En 1982 el ACNUR y México, establecieron un convenio de ayuda para el financiamiento de los programas de refugiados asentados en Chiapas.

Estos programas se llevarían a cabo a través de la COMAR, aunque parte de los fondos se canalizaron por conducto de la Secretaría de Salud para apoyar el trabajo del Hospital de Comitán.

En general el ACNUR opera como catalizador y promotor, utilizando todas las posibles soluciones a su alcance, realizando en conjunción con las organizaciones no gubernamentales, centros educativos.

En la búsqueda de soluciones duraderas, el ACNUR facilita la repatriación voluntaria de los refugiados y la reintegración a sus países de origen, cuando las circunstancias lo permiten Si esa opción no es factible, procura facilitar la integración en el país de asilo o el reasentamiento en un tercero.

2.4. Convenciones Internacionales.

En este pequeño apartado hablaremos brevemente de las Convenciones Internacionales en las que nuestro país ha sido parte.

La Convención sobre Asilo de la Habana de 1928, se basa generalmente en el otorgamiento de asilo siempre y cuando lo admitan las convenciones o las leyes del país que lo otorga

En esta convención se acuerda que únicamente se concederá en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Una vez concedido el asilo, ya sea por agente diplomático, jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, deberá comunicarlo al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado.

El gobierno del Estado asilante podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional lo más pronto posible y el Agente diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá, a su vez, exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país, respetándose la inviolabilidad de su persona.

Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él. Mientras dure el exilio, no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

El Estado no estará obligado a pagar los gastos por aquel que concede el asilo. La Convención sobre Asilo Político llevada a cabo en Montevideo en 1933, utiliza en ciertos casos la expresión "asilo" como sinónimo de asilo político (artículo 2) y no se refiere al asilo territorial

Hace referencia a que el asilo no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad, con excepción de aquellos Estados que no reconozcan el asilo político como es el caso de U.S.A..

Este ordenamiento hace mención de que podrá ser reemplazado el agente diplomático, a causa de discusiones que se dieran con motivo de un asilo político.

El agente diplomático será sustituido por su gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Esta convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las partes contratantes en virtud de Acuerdos internacionales.

La Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en Caracas, Venezuela en 1954, emplea en todo su articulado la expresión "asilo" sin ningún calificativo, pero en el sentido de asilo diplomático o político.

Debido a que la figura del asilo fue evolucionando, surgió la necesidad de mejorar esta Convención, que a grandes rasgos nos menciona que todo Estado tiene el derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar que lo niega. Tiene gran similitud a las anteriores.

En esta Convención se hace alusión a los casos de urgencia, en los cuales podrá ser concedido el asilo:

"Aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad."

De igual forma, corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia o no. En general, este instrumento le otorga más garantías y derechos al asilado, así como la seguridad de no devolverlo a su país de origen cuando peligre su vida.

En la misma Convención, pero sobre Asilo Territorial, se emplea en el artículo IX la palabra de "asilo" como sinónimo de refugio y en los artículos VI y VIII la palabra "asilados" como sinónimo de "refugiados políticos".

Esta convención menciona que ningún Estado se encuentra obligado a entregar a personas perseguidas por delitos o motivos políticos a otro Estado, esto quiere decir que la extradición no es procedente.

En lo que respecta a semejanzas entre estos instrumentos jurídicos, cabe señalar que los dos primeros expresan claramente que sus respectivas convenciones no afectan los compromisos adquiridos anteriormente por las partes contratantes, en virtud de Acuerdos internacionales, y que en las cuatro se hace referencia a que todo Estado miembro las firman y ratifican de acuerdo a sus respectivos procedimientos constitucionales.

Cabe destacar que el refugio en las convenciones internacionales, principalmente en Europa, es de mucha importancia, razón por la cual cuenta con diversos instrumentos jurídicos, de los que mencionaremos los de más importancia.

En primer lugar, se encuentra la Resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950, que constituye el Estatuto de la Oficina del ACNUR, que pide a los gobiernos miembros o no miembros de las Naciones Unidas a cooperar con este organismo en el desempeño de sus funciones relativas a los refugiados.

Al siguiente año se aprobó en Ginebra, el 28 de julio, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que podría decirse, ha sido una de las más completas a nivel internacional en relación al refugio.

Dicho ordenamiento se caracteriza por mostrar un profundo interés por los refugiados, todo esto a raíz de las dos Guerras Mundiales que se suscitaron.

Dicho interés se refleja a través de sus preceptos entre los que destaca el que se refiere a la definición del refugio, en el que se ocupa de proporcionar una definición más completa del mismo, que las que se habían efectuado con anterioridad

Entre otras cosas, determina la prohibición de la discriminación, y hace referencia a temas como la religión, su condición jurídica, expresando que todo refugiado se regirá por la ley del país que los acogió.

Habla también sobre las actividades lucrativas a que tiene derecho todo refugiado, a tener un bienestar, etc.

Como podemos apreciar, este ordenamiento reúne las características de una ley especial para este tipo de personas desplazadas. Por algún motivo México no ha ratificado este documento, a pesar de ser un país con gran tradición humanitaria en la materia.

Para 1959 se adoptó el Estatuto de la Oficina del ACNUR, asumiendo la obligación de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones de este mandato, así mismo, de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos de distintos países.

El 31 de enero de 1967 se aprobó en Nueva York, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, estando abierto a la adhesión de todos los Estados partes de la Convención de 1951 y de cualquier otro Estado miembro de las Naciones Unidas o que no sea miembro de ella sino de un organismo especializado.

La creación de este Protocolo fue fundamentalmente para darle más fuerza a la Convención de 1951, debido a la evolución del refugio (ACNUR: Op. cit. p. 213).

En lo que respecta a Ordenamientos Jurídicos internacionales latinoamericanos, destaca la Declaración de Cartagena sobre refugiados, en 1984.

Como se mencionó en el primer capítulo, esta Declaración fue inspirada en la Convención de la OUA, y de igual forma, la legislación mexicana, tomo como base tal Declaración.

En este instrumento se hace referencia a algo importante: incita a los países de América Latina a que realicen los trámites constitucionales para adherirse a la ya antes mencionada Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 si aún no lo hubieran hecho y a adoptar la terminología que establecen ambos ordenamientos.

En general convoca a todos los países a unirse a favor de esta figura elaborando programas de protección y asistencia y reiterando que se puede pedir ayuda a la Comunidad Internacional, a través de organismos como el ACNUR.

2.5. Propuesta de Creación de una Ley Especial en Materia de Refugio y Asilo.

2.5.1. Motivos para Crear Una Ley Especial.

En primer lugar, la precaria situación en que han vivido los refugiados centroamericanos en nuestro territorio, en condiciones muchas veces, infrahumanas.

Esto se debe básicamente a la falta de preparación de las autoridades migratorias, quienes al pésimo estado en que arribaron dichas personas, le agregaron una serie de obstáculos que agravaron notoriamente su situación.

Con el transcurso del tiempo, las esperanzas de ayuda o de soluciones a los diversos aspectos de su problemática, se iban diluyendo. Todo se convertía en

falsas promesas y poco a poco van asimilando la dura realidad, las tasas de morbilidad y mortalidad lo dicen todo.

Internacionalmente existen múltiples convenios en la materia, en los cuales México ha sido parte, pero no obstante, no se formuló la adecuación de las leyes mexicanas respectivas a lo establecido por las leyes internacionales.

Cabe señalar que el único organismo que tiene contemplado un ordenamiento en cuanto a este tipo de personas, para ofrecer soluciones, es el ACNUR.

Nuestra legislación tardó mucho tiempo en regular la figura del refugio, y una vez que lo llevó a cabo, lo hizo de manera insuficiente, señalando únicamente un solo artículo de la Ley General de Población y uno más, del reglamento de la misma.

Nuestra Ley General de Población no establece criterios suficientes para interpretar la definición, ni determina un procedimiento transparente y expedito con el que la Secretaría de Gobernación pueda resolver cada caso. Esto complica mucho las cosas y genera un gran rezago en la resolución de cada caso.

No olvidemos que se tomó como base, el artículo 88 de la ley en cuestión, es decir, los pasos a seguir en el caso del refugio, son muy similares a los mencionados en este artículo que se refiere al asilo.

Esto es relevante, pues la definición de un procedimiento como el que señalamos, o sea, transparente y rápido, es un principio básico de la protección internacional, ya que al no existir éste, se deja al solicitante en una especie de "limbo legal", porque puede implicar su permanencia en la ilegalidad, por un período indeterminado de tiempo.

Para decirlo en otras palabras, ni la definición de refugiado, ni los procedimientos respectivos, tienen aplicación concreta en la realidad (así como muchos otros ordenamientos que hay en el país y que únicamente sirven como ornamento).

A la fecha, ha sido el ACNUR el que ha determinado la condición de refugiado a aquellos que lo han solicitado y la Secretaría de Gobernación decide si legaliza o no la estancia del solicitante. Vale mencionar que todavía no existe en México una forma migratoria propia de la figura del refugiado.

Actualmente, el Gobierno mexicano tiene un proyecto de doble nacionalidad, es decir, existe la posibilidad de que en un futuro próximo las personas que hayan estado en el territorio mexicano por más de cinco años puedan adquirir la nacionalidad mexicana y la de su país de origen, sin embargo, aún no es algo concreto.

Hasta hace poco tiempo, la actitud de nuestro gobierno respecto a los refugiados, había sido la de darle el tratamiento de problema temporal, pero al parecer, ese comportamiento comienza a modificarse, aunque todavía no ha aceptado sujetarse a compromisos jurídicos internacionales, independientemente de su participación en la búsqueda de soluciones duraderas y de haber respetado principios de protección internacional como la no devolución.

No obstante, nuestro particular interés, es la creación de una ley especial en esta materia, porque da pena ver que en nuestra ley y reglamento, sean contados los artículos que hablan de ello, siendo que ambas figuras son de vital importancia internacional, y más aún, la del refugiado, que es una figura que se encuentra en constante evolución.

2.5.2. Puntos a Contemplar en Una Ley Especial.

Antes de comenzar a tratar este inciso, resulta importante que primero nos quede bien claro lo que es una ley, y así tener una mejor comprensión de la propuesta que da origen.

La ley se puede entender como aquel conjunto de disposiciones ordenadas y concentradas en instituciones claramente definidas, que el poder público a través de sus órganos legislativos, señala como obligatorios a la obediencia general y en caso de inobservancia, las hace cumplir por conducto de sus órganos judiciales, por lo que la ley entendida como una norma jurídica, es una regla de conducta humana a cuya observancia puede constreñirnos el Estado mediante una presión externa de mayor o menos intensidad (Flores Gómez. Fernando: México, 1981, pp. 6, 7).

Como principales criterios para clasificar las leyes o normas jurídicas y poder entender el tipo de ordenamiento que proponemos, señalaremos los siguientes:

Por el sistema al que pertenecen.- Las leyes pueden ser nacionales, extranjeras o uniformes. Se llaman nacionales a aquellas disposiciones que se aplican en un solo país; son extranjeras las que tienen vigencia en otro país, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica; y son uniformes o internacionales, las que se pueden aplicar en dos o más países por mutuo acuerdo, a través de tratados internacionales (Ibíd. p. 10).

Por su fuente.- Las normas jurídicas se clasifican según su origen, de manera que estas pueden provenir de la actividad del estado o a través del Poder legislativo, que reciben el nombre de leyes o normas de derecho escrito; de la repetición más o menos reiterada de ciertas maneras de obrar, cuando se haya vinculado el convencimiento de que estas son realmente obligatorias, es decir, la costumbre, o bien, de la actividad de los órganos jurisdiccionales al crear jurisprudencia (García Maynez. Eduardo: 1990, pp. 79, 81).

Por su ámbito espacial o territorial de validez, los preceptos del derecho pueden ser generales, los cuales son aplicables en todo el territorio de un Estado; y locales, que únicamente tienen aplicación en una parte del territorio nacional.

Por su ámbito temporal de validez.- Esta clasificación se refiere al lapso de tiempo durante el cual se observa la vigencia de una ley la cual puede ser de vigencia determinada o indeterminada; las primeras son aquellas en que su ámbito temporal de validez se encuentra establecido de antemano; las segundas, son aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha determinado desde un principio, en este caso, solo pierde su vigencia al ser abrogada por otra ley nueva que la sustituya.

Por su ámbito material de validez.- esta clasificación se refiere a la división de las leyes en función de la materia que regulan. Las normas jurídicas se agrupan en normas de derecho público, misma que se dividen en constitucionales, administrativas, penales, procesales o internacionales; las de derecho privado se van a dividir en civiles y mercantiles; y las de derecho social agruparían al derecho del trabajo y al derecho agrario (Kelsbn. Hams: México, 1988, p. 129).

Por su ámbito personal de validez.- Las leyes se dividen en genéricas e individuales, se llaman así a las primeras en función de que obligan o facultan a todos los comprendidos en la clase designada como sujeto de la disposición normativa; las segundas reciben ese nombre, porque obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados (Ibíd. p. 131).

Por su respectiva jerarquía.- jerarquía significa orden o grado en diversas personas o cosas; de manera que la jerarquía del derecho, será la diversidad de leyes que de acuerdo con su importancia, pertenecen al mismo o a diverso rango, en el primer caso, hay una relación de coordinación y en el segundo, de supra a subordinación. Las normas jurídicas se clasifican por su jerarquía de la siguiente manera:

1. Constitución

2. Ley Federal y el Tratado Internacional
3. Ley Ordinaria
4. El decreto
5. El reglamento
6. Las jurisprudencias de la Suprema Corte
7. Las normas individualizadas como los contratos, sentencias, testamentos, etc.

Por su sanción o pena.- Las leyes se clasifican en:

1. Leyes perfectas.- Estas establecen una sanción idónea para suprimir la infracción, castigando con la nulidad o inexistencia del acto violatorio.
2. Leyes más que perfectas.- Tienen por objeto imponer un castigo, exigiendo además, una reparación pecuniaria del daño, al sujeto que haya quebrantado la ley.
3. Leyes menos que perfectas- son aquellas cuya sanción no anula el acto violatorio, pero establecen penas para quien ha causado el daño.
4. Leyes imperfectas.- Estas no establecen sanción alguna para el caso de la infracción.

Por su calidad.- Desde este punto de vista, las leyes pueden clasificarse en positivas y negativas.

Las primeras, conocidas también como permisivas, atribuyen a una persona, la facultad de hacer o de omitir algo. Las segundas, llamadas también prohibitivas, prohíben determinado comportamiento, sea de acción u omisión (Flores Gómez. Femando: Op. Cit. p. 13).

Por su relación con la voluntad de los particulares.- Según este criterio, las normas jurídicas pueden clasificarse en taxativas y dispositivas.

Las taxativas son las que mandan independientemente de la voluntad de aquellos a quienes obligan. Las dispositivas, son las que pueden dejar de aplicarse por la voluntad de aquellos a quienes afecta, por ejemplo, las acciones civiles cuyos procedimientos se siguen a petición de parte y se terminan en el momento en que los actores así lo deseen (Ibíd. p. 15).

Ahora, nos referiremos a lo relativo a las autoridades facultadas para crear y expedir leyes:

Para conocer que autoridades pueden emitir leyes, recordemos que la función legislativa, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos idóneos, que de acuerdo con su régimen constitucional forman el Poder legislativo.

En México, la función legislativa formal la realiza el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores, conforme lo señala el artículo 50 de la constitución; en este sentido, entra también el conjunto de actos que pueden realizar cada una de las Cámaras en forma exclusiva, atento a lo que disponen los artículos 74 y 76 constitucionales.

Podemos deducir que las autoridades facultadas en nuestro país para la creación de leyes son: el Poder legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, quien podrá emitir leyes que interesen a toda la República dentro del ámbito federal.

De igual forma, las legislaturas locales, tienen la facultad de crear leyes de observancia general dentro de su propio territorio, siempre que no contravengan las disposiciones de la Constitución.

En lo que respecta a nuestro ordenamiento propuesto, una vez que hemos establecida la clasificación del derecho, procederemos a establecer el carácter del mismo, el que por su espíritu se encuadraría dentro del Derecho Público Mexicano, toda vez que su intención es regular relaciones entre particulares y el Estado, dando

un beneficio a la colectividad y solucionando un problema que afecta a la sociedad en su conjunto.

En este sentido, todos los involucrados en el fenómeno objeto de estudio: asilados políticos y refugiados en México autoridades y ciudadanía en general, se verían beneficiados pues a los asilados y refugiados se les daría la opción de naturalizarse, o en su caso de ser repatriados a su nación con agilidad y de manera organizada.

Las autoridades por su parte, verían cumplida su misión, para así reglamentar correctamente el ordenamiento del refugiado y el asilado con el objeto de que en un futuro no suceda nuevamente el problema que nos atacó a partir del año de 1981.

Por otro lado, la población indígena nacional, tendría mejores servicios y espacios urbanos, ya que como sabemos, cohabitan con la población refugiada por lo que al beneficiarse esta, también lo harían nuestros compatriotas de esa región.

Por la antes visto, podríamos decir que la ley que proponemos sería de innegable interés público y por lo tanto, una ley de derecho público, con el poder coactivo necesario para obligar su cumplimiento.

Enseguida explicaremos lo relativo a la ubicación de dicho ordenamiento, de acuerdo a la clasificación de las leyes, expuesta con antelación, es decir, vamos a encuadrarla de acuerdo a sus ámbitos espacial, material y personal de validez.

Desde el punto de vista espacial o territorial al de validez, esta ley resultaría ser ordinaria, de carácter general, es decir tendría efectos en todo el territorio nacional.

De acuerdo al punto de vista material de validez, entraría, como ya se mencionó, en el Derecho Público, y como materia específica, dentro del Derecho internacional.

Por último, en cuanto a la obligatoriedad desde el punto personal de validez, resultaría de aplicación individualizada para todos aquellos asilados y refugiados en el territorio nacional.

Para algunas personas, el nombre que lleva una ley, puede no revestir mayor importancia, ya que consideran que en esencia, es el contenido de la misma, lo que a fin de cuentas será lo que atacará el problema que dio origen a la acción del legislativo creando un ordenamiento determinado.

Pero la denominación de una ley es un factor determinante, puesto que el nombre de una ley es el que la da a conocer entre la población, pues el contenido siempre es difícil de entender entre aquellos que no tienen relación directa con la ciencia del derecho.

Con relación a esto, podemos recordar leyes que son conocidas por todos, sin tener un conocimiento cierto de sus disposiciones, como son la Ley Feral del Trabajo, el Código Penal, la Ley General de Población, etc., que por su simple denominación dan idea al ciudadano de cuál es la materia que regulan, y el carácter imperativo que tienen.

Con fundamento en lo analizado en el apartado que nos ocupa llegamos a la conclusión de que la ley propuesta se debería denominar. Ley General Sobre Refugio y Asilo político.

Veamos ahora los aspectos generales del contenido que contemplaría la ley objeto de nuestra propuesta.

Una ley debe contener procedimientos suficientemente ágiles para evitar la acumulación de miles de casos pendientes de resolución.

Para tal efecto, se requiere también que se incluya el nombramiento de personal capacitado para el procedimiento de determinación, que constituye un elemento esencial a la hora de poner en práctica un sistema operativo eficiente y acorde con los lineamientos que establece el Derecho Internacional en la materia.

Pero, para que exista un eficaz y sólido sistema de protección a refugiados, se requiere de una construcción jurídica alrededor, primero, de una definición completa que combine diversas características universales contenidas en varios ordenamientos internacionales, por ejemplo, la definición de la Convención de 1951 y su Protocolo adicional de 1967, pero también que contengan particularidades de un contexto regional, a nivel América Latina.

Así mismo, la creación de mecanismos concretos de determinación de la condición de refugiado.

Una cuestión medular en una ley, es la que se refiere a las necesidades que ésta va a satisfacer, es decir, el beneficio que aporta a la comunidad. En otras palabras, su razón de ser.

Entre otras cosas, deberá establecer medios que permitan la recuperación de territorios, esto es que los espacios destinados a la ubicación de campamentos de refugiados, puedan ser aprovechados por nuestra nación, ya sea por la repatriación de dichas personas, o bien, por su naturalización, para que una vez resuelta su situación jurídica puedan trabajar con seguridad en esas tierras, lo que generaría ganancias para ellas y el país.

También deberán implementarse mecanismos que permitan la integración de la población refugiada a los procesos productivos del país. Esto va muy ligado con lo mencionado en el párrafo anterior.

Otra de los problemas que requieren pronta solución, es la del deficiente control jurídico en las fronteras, a efecto de que el fenómeno del refugio no vaya en aumento.

Es necesario proporcionar alternativas a los refugiados que aún no han sido naturalizados y que no quieran ser repatriados para que se integren al proceso económico nacional, convirtiéndose en una fuente generadora de empleos y por consiguiente, la obtención de recursos fiscales para el gobierno mexicano, a través de los impuestos que se deriven de tales actividades.

Entre las necesidades primordiales que requieren de particular atención, podemos señalar la cuestión de la salud. Evidentemente, la asistencia médica tanto a refugiados como a indígenas mexicanos es deficiente y precisa de una regulación más estricta.

Lo anterior incluye lo relativo a saneamiento ambiental. Son imprescindibles las campañas tendientes a evitar cosas como la defecación al aire libre u otras de este tipo. Se precisa de una vigilancia eficaz al respecto ya que esto también va enfocado hacia la protección del medio ambiente de nuestro país.

Un factor que no se puede pasar por alto, es el de la educación. Si bien es cierto, en el caso de los guatemaltecos se trató de brindar este servicio, fue dirigido exclusivamente a niños de primaria. Sería importante contemplar el derecho del resto de la población refugiada, a recibir tal prerrogativa, lo que a la larga, resultaría conveniente para el país, por contar con gente preparada, ya sea en oficios u otras actividades que permitan el desarrollo de formas de autoempleo que les genere ingresos, como señalamos previamente.

En 1999 se vislumbró como el año en que se resolvería definitivamente la situación jurídica de todos los refugiados guatemaltecos que aún permanecían en México. Tuvieron que pasar 17 años y por fin se vio como una posibilidad real.

2.6. El Procedimiento para Obtener la Condición de Refugiado en México.

Es turno de ejemplificar cómo se lleva a cabo el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país para aquellas personas que se ubican en los supuestos dados por las leyes mexicanas que son acordes con lo señalado por los instrumentos internacionales sobre la materia.

En tal procedimiento intervienen distintas autoridades, cuyo objeto es brindar certeza jurídica al mismo. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, en su artículo 11 establece el derecho de solicitar refugio por causas de carácter humanitario, sin embargo indica que la ley regulará sus procedencias y excepciones.

Las autoridades que conocen en materia de refugio y de protección complementaria son la Secretaría de Gobernación la cual se auxilia de una Subsecretaría y de dos órganos administrativos desconcentrados; la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual desempeña una labor limitada en esta área. Es la Ley Orgánica de la Administración Pública de 29 de diciembre de 1976, la que faculta a las Secretarías en comento para que en su ámbito de competencia, atiendan los asuntos en materia de refugio.

Es importante mencionar que los titulares de las Secretarías de Estado delegan ciertas facultades a otros servidores públicos subordinados a ellos, para la tramitación y resolución efectiva del despacho de los asuntos de su competencia.

A continuación expondremos brevemente las funciones en materia de refugio a cargo de estas autoridades, y después conoceremos cómo se lleva a cabo el procedimiento para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país.

2.6.1. La Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Gobernación se define de este modo:

“...es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho”. La Secretaría de Gobernación es pues, un órgano que depende directamente del titular del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es garantizar la seguridad nacional a través del respeto al derecho vigente.

En materia de población y en particular de los no nacionales, ésta dependencia es la que se encarga directamente de atender a las personas que solicitan refugio, a los refugiados y aquellos individuos que reciben protección complementaria.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 fracciones IV, V, VI, XIII, XXII a la Secretaría de Gobernación le corresponden los asuntos, en materia de extranjeros, formular y conducir la política de población, excepto lo referido a la colonización, los asentamientos humanos y turismo; también el manejo del servicio nacional de identificación personal, lo relativo a la correcta aplicación del artículo 33 de la Constitución Federal, y las demás que las leyes y reglamentos le atribuyan expresamente.

El artículo 18 de la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, le reserva a la Secretaría de Gobernación o SEGOB las siguientes atribuciones en materia migratoria:

1. Formular y dirigir la política migratoria del país. Por política migratoria se entiende, según lo señalado por el artículo 2 de la misma ley “...el conjunto

de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

2. Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia. La condición de estancia es definida por la fracción VI del artículo 3 de la ley en cita, como "...la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional". La visa, es la "autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento", fracción XXX artículo 3 de la misma ley.
3. Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional.
4. Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros.
5. Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
6. Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas. El lugar destinado al tránsito internacional de personas es "el espacio físico fijado por la Secretaría de Gobernación para el paso de personas de un país a otro" fracción XV del artículo 3 de la ley en comento.
7. Dictar los Acuerdos de readmisión. Un Acuerdo de readmisión es el "acto por el cual la SEGOB determina autorizar la internación al país de un extranjero deportado con anterioridad", fracción II del artículo 3 de la ley en cita.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración era la Ley General de Población del 7 de enero de 1974 y su Reglamento de fecha 14 de abril de 2000, la que establecía a la Secretaría de Gobernación sus atribuciones en materia migratoria tales como sujetar la inmigración de los extranjeros a las modalidades que juzgará convenientes a fin de procurar la asimilación de los mismos al medio nacional, con su adecuada distribución en el territorio nacional, con la finalidad de que la población no se viera afectada por éstos fenómenos por lo que hace al progreso nacional. La Secretaría se encargaba de la negación del ingreso, la permanencia, el regreso, el cambio de calidad o característica migratoria, a los extranjeros que carecían de la documentación migratoria requerida, a los que habían infringido las leyes migratorias o nacionales, y los que fueran lesivos a los intereses económicos del país.

Es la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria publicada el 27 de enero del año 2011, la que consagra la competencia para la Secretaría de Gobernación, sobre el despacho de los asuntos en materia de refugiados.

El artículo 15 de la ley citada nos señala que la SEGOB tiene la atribución más importante, la de llevar a cabo el procedimiento de reconocimiento, es decir, reconocer la condición de refugiado a los extranjeros que estando en territorio nacional la soliciten, así como orientarlos entorno a sus derechos y obligaciones. La atención que se brinde a los solicitantes y refugiados se hará con pleno respeto a los derechos humanos.

La misma Dependencia, se encargará de la promoción de los programas destinados a la protección y asistencia de los solicitantes y refugiados; podrá establecer los criterios a considerar en la atención a solicitantes y refugiados; otra tarea que tiene es la de promover el derecho internacional de refugiados y la de capacitar a los servidores públicos migratorios; por último, efectuar los procedimientos de cesación, revocación, y cancelación de la condición de refugiado.

Para cumplir con su labor, la Secretaría suscribirá convenios de colaboración con otras autoridades en la materia; también establecerá las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones.

2.6.2. El Instituto Nacional de Migración.

Hemos mencionado que los altos mandos o titulares de las Secretarías de Estado delegan facultades, es decir, trasladan la aptitud legal de su actuar en determinados asuntos de su competencia, al inferior jerárquico, con el objeto de hacer más expedito el despacho de los negocios del orden administrativo. Podemos señalar que los servidores públicos, las unidades administrativas, los órganos desconcentrados, etc. son auxiliares de las Secretarías.

En el caso de la Secretaría de Gobernación, su titular, delegó al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; al Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y al Titular del Instituto Nacional de Migración, cierta competencia para disminuir el volumen de la carga de trabajo, para dichos efectos publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo de fecha del 7 de marzo de 2011.

Brevemente hablaremos de la tarea encomendada al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos como servidor público que presta ayuda a la Secretaría en el área del derecho de los refugiados. Después nos enfocaremos sobre el obrar que tiene el Instituto Nacional de Migración para con los refugiados según lo estipulado por el Acuerdo que señalamos líneas arriba.

La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, tiene la misión de:

Conducir las políticas de población, migración, refugio, religiosa y desarrollo de la frontera norte. Vigilar el cumplimiento de la ley para garantizar la planeación

demográfica del país, el registro y acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el territorio nacional y de los mexicanos que radican en el extranjero. Regular los flujos migratorios y la estancia de extranjeros en el país. Ello significa que el registro de la identidad de las personas que integran la población, otorga seguridad jurídica para ejercitar sus derechos y exigir las obligaciones correspondientes.

Por lo que hace a la visión de la Subsecretaría en mención, se expresa:

Que en los procesos migratorios se reconozca la dignidad de la persona y se respeten sus derechos humanos y que los flujos migratorios que incidan México sean ordenados de manera tal que contribuyan con el desarrollo del país. Con lo anterior se debe entender que todo proceso migratorio debe velar por los derechos fundamentales de las personas que entran al territorio nacional, y que estos fenómenos migratorios se efectuará siempre y cuando no dañen el bienestar de la población nacional.

El artículo 1º del Acuerdo delegatorio, en lo referente a los refugiados, le atribuye a la Subsecretaría: Dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados; establecer criterios a considerar en la atención a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiado y extranjero que reciba la protección complementaria; coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades para la promoción de las soluciones duraderas para los refugiados que se hallan en el país; y promover la participación de organismos nacionales e internacionales.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 2, C, nos dice que el titular de la Secretaría se auxiliará de los órganos desconcentrados para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Los órganos que ejercen funciones sobre la materia, son el Instituto Nacional de Migración y la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Nos ocuparemos por este momento, exclusivamente del Instituto Nacional de Migración.

Siguiendo este orden de ideas, Fraga, indica que la desconcentración administrativa “consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una Dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente” (Fraga, Gabino: México, 2005, p. 165).

Los órganos administrativos desconcentrados se definen como entes públicos dependientes de los órganos centralizados, -las Secretarías-, creados por una ley del Congreso o acto del Presidente, no poseen personalidad jurídica propia ni patrimonio, sin embargo tienen cierta libertad en su actuar, o sea, se trata de una competencia limitada pues es el órgano centralizado el que establece la política general a seguir.

El Instituto Nacional de Migración es definido por el artículo 19 de la Ley de Migración como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto “la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.”

Por decreto Presidencial, fue creado el Instituto en comento el 19 de octubre de 1993, cuyo fin es aplicar la legislación en materia migratoria, es decir, llevar a cabo los servicios migratorios del territorio nacional.

El Instituto se integra bajo la dirección de un Consejo Directivo –compuesto por el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, un Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por

el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación- y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial; el Comisionado es el órgano administrativo desconcentrado que ejerce funciones operativas sobre los asuntos migratorios establecidas en la Ley General de Población y su Reglamento, las demás funciones que estén expresamente por otras leyes, reglamentos, así como por los decretos, acuerdos y otras disposiciones del Poder Ejecutivo Federal, salvo las facultades conferidas al titular de la Secretaría.

La misión del Instituto es contribuir al desarrollo del país a través de una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana. Esto significa que la tarea principal es facilitar el flujo migratorio con apego a la legislación nacional e internacional vigente en materia migratoria, de derechos humanos, y del derecho humanitario.

Por cuanto hace a la visión del Instituto Nacional de Migración, esta es la de brindar servicios migratorios de manera eficiente, honesta, segura y en armonía con el concierto internacional, y que como instancia de seguridad nacional intercambia información y se coordina adecuadamente con otras dependencias de gobierno. En el ámbito de sus funciones, el Instituto debe seguir lineamientos básicos del actuar de todo órgano de gobierno, tales como la legalidad, lo expedito y lo gratuito; ello implica que toda la actuación de la dependencia debe ajustarse a los instrumentos internacionales universales que sobre la materia existan; incluye que para el adecuado control de la seguridad nacional, se favorezca el flujo migratorio que beneficie el desarrollo social, económico y cultural del país.

Los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de Migración son los que a continuación se enumeran:

1. Facilitar los flujos migratorios legales: Consistente en facilitar la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios, mediante la modernización del personal –capacitación, adecuada selección- y de los recursos materiales.

2. Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación: Que el proceso de verificación migratoria tenga más celeridad, instalaciones migratorias adecuadas y combatir la trata y tráfico de personas.
3. Actualizar el marco jurídico: Actualizar la legislación y reglamentación migratoria, y las disposiciones internas.
4. Modernizar la gestión institucional: Brindar capacitación al personal del Instituto para una correcta profesionalización de los mismos que se reflejará en la calidad de los servicios migratorios, e implementar nuevas tecnologías de la información para mejorar las funciones del Instituto.
5. Garantizar el respeto de los migrantes: Ampliar las categorías de los grupos migrantes que son objeto de vulnerabilidad; capacitar y supervisar a los servidores públicos del Instituto con el objetivo de que éstos respeten los derechos humanos de los migrantes. Como observamos, el Instituto es el que tiene la labor de controlar y vigilar los flujos migratorios, siempre en apego a la normatividad nacional e internacional que sobre el tema exista.

El público usuario de estos servicios migratorios son los extranjeros que vienen de visita al país, los que quieren permanecer temporal o permanentemente en el territorio nacional, los mexicanos que contratan a personal extranjero y los que desean establecer vínculos familiares con un extranjero.

En materia de refugio, al titular del Instituto Nacional de Migración, por Acuerdo delegatorio de facultades de 7 de marzo de 2011 en su artículo 5, se le atribuye el coadyuvar con la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en los siguientes asuntos:

1. Recepción de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, y la respectiva notificación de la resolución.
2. Emisión de las constancias de trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

3. Recepción de los recursos de revisión presentados en contra de las resoluciones emitidas, para su remisión a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
4. Notificación de las resoluciones emitidas, respecto a los recursos de revisión interpuestos.
5. Expedir, con base en la resolución emitida por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, el documento migratorio que acredite a los refugiados la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos.
6. Expulsar o devolver a otro país al solicitante o refugiado, si pone en riesgo la seguridad nacional, o bien, si ha sido objeto de condena definitiva por delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad. De este modo el Instituto colabora como auxiliar de la Coordinación General de Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

La autoridad migratoria, es el “servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria”, fracción I del artículo 3 de la Ley de Migración.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Migración, las atribuciones en materia migratoria, a cargo del Instituto Nacional de Migración, son:

1. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional, revisando su documentación.
2. Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
3. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros. La deportación y la expulsión son diferentes, ya que la primera la dictamina las autoridades migratorias, en tanto que la segunda la realiza el Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Federal, es pues una sanción aplicada a todo extranjero

considerado indeseable. Mansilla nos proporciona las siguientes definiciones de ambas figuras jurídicas, expulsión es un “acto de soberanía de los Estados por el cual auto protegen su seguridad e integridad nacional, y tiene la naturaleza de sanción”, mientras que la deportación es el “acto de autoridad por el cual se ordena a un extranjero abandonar el país por carecer de documento migratorio, por haberse vencido su legal estancia...” (Mansilla y Mejía Ma. Elena: 2008, pp. 79 y 59).

4. Imponer sanciones.
5. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.
6. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria (una situación migratoria regular se da cuando se cumplen con las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país, la situación migratoria irregular es el incumplimiento de las mismas).
7. Proporcionar información a las instituciones de seguridad nacional que así le soliciten.
8. La demás que le señale esta Ley, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

2.6.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores.

La segunda Secretaría encargada de asuntos referidos a los refugiados, es la denominada de Relaciones Exteriores. Su labor es limitada; sin embargo, es indispensable para el tema a tratar.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública expresa que a la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponden las siguientes facultades en el área de extranjeros en el país:

1. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

2. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
3. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligencia y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes. La ley de Migración en su artículo 21, le atribuye en materia migratoria a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la promoción en conjunto con la Secretaría de Gobernación de la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros, así como la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio; también, tramitar y resolver la expedición de visas.

Es la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria la que establece de manera específica la competencia de la Secretaría para el despacho de los asuntos sobre refugiados. Un facultad conferida por la ley en cita, es la de emitir opinión a la Secretaría de Gobernación, -antes de que ésta efectúe el reconocimiento de la condición de refugiado- en torno a las condiciones imperantes en el país de origen de la persona solicitante. Otra función de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es coordinarse con la Secretaría de Gobernación y demás autoridades competentes, con el fin de promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados durante su estancia en el país. Por último, notificará a la Secretaría de Gobernación la solicitud de extradición del extranjero que hubiese solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado o de un refugiado.

2.6.4. Otra Forma Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Nuestro país se ha caracterizado por ser un país de refugio que otorga protección a quienes abandonan su país de origen o de residencia para proteger su vida.

El primer ejemplo de ello lo tenemos en los individuos que cruzaron la frontera durante la Guerra Civil que tuvo lugar en los Estados Unidos de Norteamérica. En la Segunda Guerra Mundial los europeos escogieron como lugar de protección el territorio mexicano. Con las dictaduras militares que tenían lugar en diversos países de Sudamérica, un flujo de sudamericanos provenientes de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, entre otros, arribaron al país en la década de los setentas.

Para la década de los ochenta, derivado de conflictos internos que se dieron en Centroamérica, inicia en México la etapa conocida como “El Refugio Guatemalteco”, por ser Guatemala un país que tenía una situación de violencia generalizada por aquellos años, dando como resultado que ingresaran masivamente personas en busca de auxilio en nuestra tierra.

Ante tal fenómeno migratorio, México establece un órgano encargado de proteger a los refugiados centroamericanos en el país.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, se crea una Comisión Intersecretarial que se denominó Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o COMAR.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es un órgano intersecretarial integrado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuyo objeto es estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros.

De conformidad con el punto segundo del acuerdo presidencial en cita, las tareas a cargo de la COMAR son:

1. Estudiar las necesidades de los refugiados en el territorio nacional.

2. Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
3. Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
4. Buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados. El gobierno mexicano y el ACNUR en 1982, acordaron establecer una representación del organismo internacional en nuestro territorio a efecto de brindar protección a la gran oleada de personas que buscaban refugio.

Esta representación es auxiliadora de la COMAR.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para el desarrollo de sus labores cuenta con un órgano Administrativo Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, llamado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Entre las funciones encomendadas al titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por el Acuerdo delegatorio de facultades de 7 de marzo de 2011 en su artículo 2, encontramos las siguientes:

1. Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que se encuentran en territorio nacional.
2. Emitir las constancias de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.
3. Otorgar la protección complementaria a los extranjeros.
4. Llevar a cabo y resolver los procedimientos de cesación, revocación y de cancelación de la condición de refugiado.
5. Llevar a cabo y resolver el procedimiento para retirar la protección complementaria.
6. Llevar un registro actualizado de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y de los extranjeros a los que se otorga protección complementaria.

7. Recibir avisos de cambio de residencia y viaje al país de origen de los refugiados o de los que reciben protección complementaria.
8. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.
9. Atender a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y refugiados con respeto a sus derechos humanos.
10. Organizar y participar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los refugiados.
11. Dictar las medidas necesarias durante los procedimientos de reconocimiento, cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado.
12. Formular los programas sobre refugiados.
13. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado.
14. Promover la difusión del derecho internacional de refugiados, y brindar la capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia.
15. Implementar programas para la difusión de los derechos humanos de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria.
16. Atender a los extranjeros a los que se les otorgue la protección complementaria con respeto a sus derechos humanos.
17. Resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones que se emitan y realizar las notificaciones correspondientes.
18. Analizar los motivos de la internación de un extranjero reconocido como refugiado en un tercer país, con el objeto de determinar si gozaba o no, de protección efectiva, y en su defecto, emitir la resolución correspondiente
19. Emitir opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de las solicitudes de extradición relativas a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o refugiados, para determinar si éstas son acordes o

no con el principio de no devolución, y en su caso, las acciones que fuesen procedentes para cumplir con dicho principio.

20. Autorizar, por derivación de la condición de refugiado, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del refugiado. Anteriormente se dijo que en el año de 1980, inicia la etapa de El refugio Guatemalteco por el ingreso de personas de origen guatemalteco que se instalaron en nuestro país. Éstos refugiados se asentaron en el estado de Chiapas, y posteriormente en los estados de Campeche y Quintana Roo. También mencionamos que en el año de 1982 se incorpora una representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México para brindar protección a los refugiados. En el año de 1984 la COMAR, con apoyo financiero del ACNUR y del Programa Mundial de Alimentos, dio paso al desarrollo de programas para asistir en las áreas de vivienda, salud, educación y alimentación a la población guatemalteca refugiada. Durante el periodo de 1989 a 1999 se registra la repatriación de refugiados que voluntariamente retornaron a Guatemala. Para los refugiados que dejaron de depender económicamente de la ayuda alimentaria, por considerarse autosuficientes, se beneficiaron con el programa de integración definitiva de los refugiados guatemaltecos a la sociedad mexicana, la permanencia en el territorio les dio pauta para obtener su regularización migratoria, de asilado o de nacionalidad mexicana en el año de 1996. Es en 1998, que a través del Programa de Regularización Migratoria se expide documentación migratoria, y con el Programa de Naturalización se entregaron cartas de naturalización. De este modo, los campamentos de refugiados se convirtieron en poblaciones integradas con mexicanos por naturalización, y de mexicanos por nacimiento (los hijos de ex refugiados). La Unión Europea apoyó económicamente al gobierno mexicano, para favorecer la autosuficiencia de los refugiados con el “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de

Campeche y Quintana Roo”, en el año 2000 se desarrolló un segundo proyecto de apoyo para la actividad productiva de la población de ex refugiados asentados en el Estado de Chiapas.

En marzo del año 2000, la COMAR asume la labor que el ACNUR había desempeñado desde el año de 1982, analizar cada solicitud de refugio que presente un extranjero en nuestro país.

Es el 7 de junio del 2000, que México se adhiere a la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo, para integrarse como Estado parte de dichos instrumentos internacionales, y así realizar una mejor labor en esta área.

En la actualidad, la COMAR como autoridad competente, asume la responsabilidad de estudiar las solicitudes individuales de refugio, y de atender las necesidades de los refugiados mediante la colaboración con otras autoridades u organismos internacionales, en apego al pleno respeto de los derechos humanos de cada solicitante o refugiado.

En el Capítulo I, del Título Cuarto, de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria queda establecido el procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado.

El extranjero que se encuentre en territorio nacional podrá ser reconocido como refugiado, cuando se ubique dentro de los supuestos señalados por artículo 13 de la ley en cita:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, 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 residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
2. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
 3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Para tal efecto, el extranjero presentará por escrito su solicitud, dentro de los 30 días hábiles a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país, o a aquél en que le haya sido materialmente posible ante la Coordinación General de la COMAR, o cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión del no nacional de solicitar la condición de refugiado, la cual deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Coordinación General.

Para el caso de la fracción III del artículo 13 el plazo para entregar la solicitud, correrá a partir del día siguiente al que se tenga conocimiento de los hechos aludidos en dicha disposición.

Si al solicitante no le es posible presentar por escrito la solicitud, lo hará verbalmente, debiéndose asentar en un acta lo manifestado por él. Cuando el extranjero no pueda comunicarse verbalmente, también se asentará un acta lo manifestado.

En el caso de que el extranjero no comprenda el idioma español, contará con el apoyo de un traductor o intérprete.

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado inicia una vez recibida formalmente la solicitud. En tal procedimiento se aplica el principio de confidencialidad, esto es, las autoridades no podrán proporcionar información a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen o de residencia del solicitante, salvo consentimiento expreso de éste.

El solicitante de la condición de refugio, tendrá los siguientes derechos:

1. A un procedimiento gratuito.
2. A recibir información clara y oportuna sobre el procedimiento, y sobre los derechos inherentes al mismo.
3. Al otorgamiento de asistencia institucional cuando el solicitante esté en situación de vulnerabilidad. En la substanciación del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, el solicitante podrá promover por sí mismo o a través de su representante legal.

El solicitante llenará un cuestionario en el cual aportará:

1. Los datos de identificación completos y verídicos.
2. Los motivos en los cuales basa su solicitud.
3. Todos los elementos de los que disponga para sustentar la solicitud. El extranjero que solicite la condición de refugiado podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan, desde la presentación de la solicitud hasta antes de que se emita la resolución de la Coordinación General.

La Coordinación expedirá al solicitante una constancia de trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Con el objetivo de allegarse de elementos para analizar la solicitud, la Coordinación realizará entrevistas de manera personal. Durante el desahogo de la entrevista se tomará en cuenta el contexto social y cultural del país de origen o residencia del extranjero, su edad, género y otras particularidades. En la misma, el solicitante puede estar acompañado de su representante legal si así lo desea. También se contará con el apoyo de especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante.

La Coordinación General para analizar y evaluar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, llevará a cabo una investigación detallada sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen. Para ello, solicitará la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto, y de las demás autoridades competentes recopilará los antecedentes del solicitante. Ambas opiniones se emitirán en el término de 15 días hábiles a partir del siguiente al que se recibieron las mismas, transcurrido el plazo sin recibirse la opinión solicitada, se entenderá no existe información sobre el particular.

Dentro del plazo de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, la Coordinación General de la COMAR deberá emitir una resolución escrita, fundada y motivada sobre el reconocimiento o negación de la condición de refugiado. El término para emitir la resolución sólo podrá ampliarse por un periodo igual en caso de faltar la información de los hechos en que se basa la solicitud, no se disponga de traductor o especialista que faciliten la comunicación con el solicitante, ante la imposibilidad de realizar la entrevista en razón de la condición de salud del extranjero solicitante, la petición para aportar elementos que sustenten la solicitud, o cualquier circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite el desarrollo del procedimiento. La resolución será notificada por escrito al solicitante. Al momento de la notificación se procurará que el extranjero comprenda el sentido de la misma.

En caso de reconocer la condición de refugiado, a la brevedad se expedirá el documento migratorio que acredite su legal estancia.

Cuando la resolución fuese en sentido contrario, es decir, negando la condición de refugiado, el extranjero podrá interponer el recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles a partir de la notificación respectiva.

CAPÍTULO 3.- La Consolidación Nacional e Internacional en Materia de Ayuda a Refugiados.

3.1. La Cooperación Internacional, como Elemento de Cambio en las Políticas de Refugio en México.

Hasta antes de la llegada de los refugiados centroamericanos, el gobierno mexicano había enfrentado los anteriores flujos de exiliados sin necesidad de recurrir a ningún tipo de ayuda externa, sin embargo, la complejidad del éxodo centroamericano, obligó al gobierno mexicano a dimensionar el fenómeno desde otra perspectiva y a admitir que sería necesario recurrir a la ayuda económica y técnica de los organismos internacionales especializados, para enfrentar este nuevo desafío, como se hizo explícito en el texto del acuerdo para la creación de la COMAR de 1980.

Con ese propósito, el gobierno mexicano firmó una serie de acuerdos internacionales, entre los cuales destacan: el acuerdo para el establecimiento de una oficina del ACNUR en México y la carta de entendimiento entre la ONU/FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el gobierno mexicano, relativo a la ayuda humanitaria de emergencia (Fabila Mena, Álvaro: p. 94), sin los cuales, hubiera sido muy complicado obtener y canalizar ayuda internacional hacia los refugiados.

Originalmente, la COMAR tenía como mandato la atención de todas las personas en condición de refugiados que llegaran a México. No obstante la magnitud y las características del éxodo guatemalteco atrajeron la atención nacional e internacional debido a sus características de extrema vulnerabilidad, ya que mayormente se trataba de grupos de campesinos indígenas y pobres, compuestos en una proporción elevada por mujeres, menores y ancianos. Ello provocó que, desde ese momento, la COMAR se avocara casi por completo a la atención de este grupo.

Pero antes de que esto ocurriera, la mención de que los refugiados guatemaltecos fueron recibidos con las puertas abiertas (como se afirma en la mayoría de los discursos oficiales) dista mucho de ser cierta. A saber, en julio de 1981 por ejemplo, de dos mil guatemaltecos que fueron asegurados por las autoridades migratorias, sólo a 58 se les concedió asilo territorial, el resto fue deportado (Ibíd.).

Posteriormente y luego de un intenso debate nacional sobre la conveniencia de dar asilo a los perseguidos guatemaltecos (Ortiz Monasterio, Luis, Op. Cit. p. 50), el gobierno mexicano en noviembre de 1982 decidió permitir que permanecieran en territorio nacional, a pesar de no calificar como asilados, entregándoles de manera provisional formas migratorias de visitantes fronterizos y de trabajadores agrícolas (Aguayo, Sergio. México, 1989. pp. 16).

Con esta decisión (política nuevamente, como en el caso de los refugiados españoles), se inició un largo debate que se extendió hasta 1990, cuando el Congreso mexicano aprobó -por primera vez en la historia- la inclusión de la figura de refugiado en la Ley General de Población. No obstante, México permaneció durante los siguientes diez años sin firmar los principales instrumentos internacionales relativos al tema de los refugiados.

Mientras esto ocurría, durante el período 1981-1984, ingresaron a México varias decenas de miles de guatemaltecos; Luis Ortiz Monasterio, por ejemplo, menciona que fueron alrededor de 70,000 (Ortiz Monasterio, Luis Op. Cit. p. 50); incluso, algunos autores hablan de más de 100,000. Lo cierto es que para 1984 la COMAR contabilizaba a 46,078 personas incluyendo a las que, para esa fecha, ya se habían repatriado.

Estas últimas habían regresado a su país de manera individual o familiar, pese a que aún no había condiciones que garantizaran su reinserción, es decir, de manera informal, sin haber notificado al ACNUR o a la COMAR; consecuentemente sin que

hubiera un proceso de observación, protección o acompañamiento internacional; en otras palabras, con sus propios medios y bajo su propio riesgo.

Por otro lado, luego de varios incidentes registrados en algunos campamentos que se ubicaban a poca distancia de la frontera entre ambos países, el gobierno mexicano, en una decisión sumamente controvertida, trasladó -en algunos casos por la fuerza- a cerca de la mitad de los refugiados a los estados de Campeche y Quintana Roo.

Algunas de las razones por la cuales se tomó esta determinación fueron las siguientes:

1. Se trataba de evitar posibles intentos del ejército guatemalteco de perseguir a los refugiados en territorio nacional, ya que los campamentos en Chiapas se localizaban a unos cuantos kilómetros de la frontera entre ambos países y, en algunos casos, fueron objeto de varias incursiones del ejército guatemalteco y/o de grupos paramilitares.
2. En Chiapas era imposible desarrollar proyectos que permitieran conseguir la autosuficiencia de los refugiados, debido a que no se podía contar con tierras suficientes, considerando los constantes y seculares problemas agrarios de esa entidad. Mientras tanto, en estos estados, sobre todo en Quintana Roo, desde el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se había impulsado un programa de colonización, por medio del cual se ofrecían tierras a campesinos de los estados del centro del país, con el objeto de aprovechar esas tierras con fines agrícolas, pero también con propósitos poblacionales, y
3. En Chiapas, los refugiados se encontraban dispersos en más de 100 asentamientos, lo que dificultaba la canalización de ayuda, debido a la inaccesibilidad de muchos asentamientos a los que sólo se podía llegar por avioneta, y también porque esa dispersión dificultaba la ejecución y atención de eventuales proyectos de autosuficiencia. Mientras tanto, el número de

campamento en los estados de la península, era de 4 en Campeche y 3 en Quintana Roo (Aguayo, Sergio. Op. Cit. p. 18).

Pese al enorme esfuerzo que representó la reubicación, más de la mitad de los refugiados continuaron asentados en Chiapas, en donde permanecieron muchos años más, dependiendo de la asistencia internacional y dispersos en más de 100 comunidades diferentes, en al menos 7 municipios de ese estado (La Trinitaria, Las Margaritas, Ocosingo, La Independencia, Frontera Comalapa, Amatenango y Chicomuselo) (Ver, Camacho, Carlos y Aguilar, Carla. Op. Cit. p. 52).

Mientras tanto en Guatemala, después de un largo período de control predominantemente militar (1963-1985), en 1986 llegó a la Presidencia el demócrata- cristiano, Vinicio Cerezo, triunfador en las elecciones de noviembre de 1985.

La llegada a la Presidencia de Vinicio Cerezo y la creación de la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR, que posteriormente cambió a Comisión Nacional de Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados), propició que algunas familias comenzaran a repatriarse de manera oficial con la ayuda de la autoridades de los dos países y del ACNUR.

Pero no fue sino hasta principios de los noventa, cuando en un hecho sui generis, representantes de la comunidad refugiada guatemalteca agrupada en las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP), iniciaron un proceso de negociación con su gobierno, con la intermediación del ACNUR y el gobierno mexicano, que culminaría con el retorno- repatriación de más de 42,000 personas, 33,000 de ellas entre los años de 1993 a 1998 (García Tovar, Máximo: México, 1999 p. 147).

Cabe señalar que, en los casos de los campamentos que se establecieron en Campeche y Quintana Roo, con el apoyo de la comunidad internacional se

establecieron proyectos de autosuficiencia, desde el año de la reubicación de los refugiados (1984). Con ello se buscaba evitar la excesiva dependencia de esta población hacia la COMAR y el ACNUR, en tanto se daban las condiciones para su repatriación, mismos que más adelante servirían como base para los proyectos que fueron diseñados para la integración definitiva de las comunidades que permanecieron en México.

3.2. La Repatriación y la Integración de los Refugiados.

A nivel internacional, existen tres formas de resolver el problema de los refugiados:

1. La repatriación,
2. la integración al país de asilo y
3. la reubicación a un tercer país (ACNUR: 1996. pp. 49-53).

En el caso del exilio guatemalteco en México, por diversas razones, el desenlace ocurrió de las dos primeras formas. Primero, con el acuerdo entre los dos gobiernos y el ACNUR, se diseñó el mecanismo de las reuniones tripartitas (COMAR, ACNUR Y CEAR), en las cuales se establecían las fechas y las modalidades de repatriación para los refugiados que quisieran regresar a su país (Sáenz Carrete, Erasmo: México, 1994, pp. 65-66).

Posteriormente, como ya se mencionó, en octubre de 1992, representantes de las comunidades de refugiados guatemaltecos en México, organizadas principalmente en las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México para el retorno (CCPP), con el apoyo de una instancia mediadora, conformada por la Iglesia Católica Guatemalteca; la Comisión y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala; así como por el ACNUR, negociaron con su gobierno las condiciones para el inicio de una serie de movimientos de retornos masivos, que tuvieron lugar entre enero de 1993 y julio de 1999.

En este período, con la participación y el acompañamiento de diversas organizaciones civiles, de Guatemala y México, así como de otras organizaciones internacionales, la política del gobierno mexicano consistió en facilitar y promover los acercamientos entre las CCPP con las autoridades guatemaltecas responsables de la repatriación. Ejemplo de ello es el hecho de que el gobierno mexicano, a través de la COMAR, dio todas las facilidades tanto a las autoridades guatemaltecas para que se reunieran en México con los representantes de las comunidades de refugiados y, además también facilitó en todo momento que los refugiados pudieran salir de México (sin perder su condición de refugiado) y regresar a él cuantas veces fuera necesario, con el fin de que estos pudieran conseguir los acuerdos necesarios para la celebración de los retornos colectivos, cuya principal dificultad era la adquisición de tierras.

La mayoría de estos encuentros ocurrieron en los campamentos en México y, luego de que el 8 de octubre de 1992 se firmaron los acuerdos para el retorno entre las CCPP y el Gobierno de Guatemala, en Ciudad de Guatemala, en la siguiente Reunión Tripartita celebrada en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, en la capital mexicana, se decidió que en enero de 1993 se realizaría el primer gran retorno colectivo.

A partir de esos acontecimientos, pero también del levantamiento armado en el Estado de Chiapas, en 1994, la política del gobierno se concentró en la repatriación. En cierta medida, se relegaron programas previos, adoptados sobre todo en el caso de los campamentos en Campeche y Quintana Roo, que consistían en el desarrollo de proyectos productivos y en general de integración local (construcción de escuelas, clínicas rurales e infraestructura urbana en general).

Dichos programas tenían como intención evitar la excesiva dependencia de los refugiados hacia la COMAR y el ACNUR y, desde 1989, se habían visto fortalecidos como resultado de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA, de la cual México formaba parte y en torno a la cual

se comprometió a apuntalar dichos proyectos por medio de un programa multianual (1989-1993). El programa recibió el apoyo de la comunidad internacional, principalmente de la entonces Comunidad Europea, cuyo objetivo final era conseguir la autosuficiencia de los refugiados (CIREFCA, México, DF, 1994).

Estas dos visiones opuestas (la de solucionar el problema a través de la repatriación y la de enfrentarlo por medio de otras vías -aún no se consideraba la integración definitiva- relacionadas con el tema del desarrollo), caracterizaron a la política de refugio durante la primera parte de la década de los 90. Mientras que en los foros internacionales la posición del país era de vanguardia, para muchas autoridades la repatriación era la única vía aceptable para concluir el asunto de los refugiados.

Además, si a esto último le agregamos el inexplicable silencio del gobierno mexicano, en especial de la COMAR, frente a la existencia de grupos de refugiados de otras nacionalidades, que no eran atendidos por este organismo, pero que eran canalizados hacia el ACNUR y/o hacia algunas organizaciones civiles ONG's, es posible identificar un disimulado intento de eludir su compromiso con el tema de los refugiados en general.

Tal situación de ambigüedad comenzó a cambiar a partir de 1996, cuando la política hacia los refugiados (guatemaltecos) dio un giro, al anunciar el gobierno una política de Estabilización Migratoria, que vendría a definir con precisión el desenlace de este capítulo, es decir la posibilidad de que todos los refugiados guatemaltecos (bajo la protección de la COMAR), que así lo desearan, se integraran de manera definitiva a México.

3.3. La Política de Estabilización Migratoria.

El año de 1994 fue de enorme trascendencia histórica para México. En primer lugar, desde el primero de enero de ese año entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acontecimiento que para muchos representaba

un cambio definitivo, no sólo en la política comercial del país, sino un cambio en la economía y en las relaciones con el exterior en general. Asimismo, en 1994 fueron asesinados el candidato a la Presidencia y el Secretario General del partido oficial (PRI), y hacia finales de ese año se inició una de las crisis económicas más graves que se hayan registrado en la historia de México, luego de que apenas el primero de diciembre hubiera tomado posesión como Presidente de la Nación, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Pero el acontecimiento que más influyó en el tema de los refugiados guatemaltecos, fue la aparición en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (el mismo día que entró en vigor el TLCAN), ya que aproximadamente la mitad de los campamentos se ubicaba en zonas de influencia zapatista.

Toda esa situación, hacía que fuera difícil cambiar la idea de que la repatriación era la única vía de solución posible al problema de los refugiados. De hecho, 1995 fue declarado por los propios refugiados como el “año de la repatriación”, como realmente ocurrió (Cfr. en García Tovar: Máximo. Op. Cit. p. 149)

Pero ese año, en pleno auge de los movimientos de repatriación, por primera vez un Coordinador General de la COMAR, Alejandro Carrillo Castro, luego de visitar algunos campamentos en los tres estados (Campeche, Chiapas y Quintana Roo), introdujo a la agenda del gobierno el tema de la integración definitiva, al reconocer que, después de casi 15 años de vivir en México, los refugiados inevitablemente habían desarrollado una fuerte condición de arraigo (Carrillo Castro, Alejandro: México, 1999. pp. 265-268).

A partir de este momento, se inició una nueva etapa en las políticas de asilo refugio en México, ya que simultáneamente a las labores de repatriación que la COMAR realizaba, se iniciaron las consultas sobre la posibilidad de integración de los refugiados guatemaltecos entre los diferentes actores involucrados en el tema: el Instituto Nacional de Migración, los gobiernos de los Estados que tenían presencia

de refugiados, el ACNUR (que había apoyado prácticamente todos los programas previos de la COMAR) e inclusive con el propio gobierno de Guatemala (Ídem).

El resultado de dichas consultas fue, en la mayoría de los casos, de apoyo a un eventual programa de integración de refugiados a México. De hecho, sólo el gobernador de Chiapas manifestó algún tipo de reservas, argumentando la situación de conflicto por la que atravesaba su estado (Ídem).

De esta forma, en 1996, el cambio en la política hacia los refugiados guatemaltecos se manifestó materialmente con el anuncio hecho por el Presidente de la República en el sentido de conceder la calidad de inmigrante a todos los refugiados asentados en Campeche y Quintana Roo, e inclusive las personas que así lo desearan podrían solicitar ser naturalizados como mexicanos, simplemente notificando su decisión a la COMAR, quien se encargaría de realizar los trámites ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), correspondiendo al ACNUR el pago de los derechos por la expedición de las cartas de naturalización respectivas.

En el caso de Chiapas, en un principio (de 1996 a 1998) se ofreció a los refugiados la calidad migratoria de No Inmigrante y, en caso de aceptar su reubicación a los otros dos estados, tendrían acceso a los mismos beneficios que los ofrecidos a sus compatriotas residentes en esas entidades (Joaquín Coldwell: México, 1999. p. 262).

En concreto, las razones de esta Política de Estabilización Migratoria, descansaban en el hecho de que por primera vez en muchos años, el Gobierno Mexicano aceptaba la existencia de una serie de condiciones surgidas como consecuencia de la prolongada estancia de los refugiados, como era el hecho de que ya más de la mitad de la población “refugiada” había nacido en México, es decir, se trataba de mexicanos por nacimiento, además de que en todo ese tiempo, inevitablemente se habían creado condiciones de arraigo. Adicionalmente, pero quizás de manera

menos explícita, se aceptaba el hecho de que la repatriación era un proceso que estaba próximo a concluir.

El anuncio de esta política generó reacciones muy positivas de la comunidad internacional, entre las que destaca la de la Unión Europea, con quien, a partir de 1998 (Fabila Meléndez, Antonio: México, 1999. pp. 283-284), la COMAR puso en marcha un programa denominado Proyecto de Apoyo a la Integración de los Refugiados Guatemaltecos (PAID). Al principio, este proyecto se aplicó sólo en los estados de Campeche y Quintana Roo, y más adelante, a finales de 2000, ambas partes acordaron ampliarlo también a Chiapas.

En resumen, los objetivos de la política de estabilización migratoria eran:

- a) Ofrecer la calidad de Inmigrante a todas las familias de refugiados, asentadas en los estados de Campeche y Quintana Roo, que desearan permanecer definitivamente en México.
- b) Se ofrecía también la calidad migratoria de No Inmigrante a aquellos que planeaban repatriarse y a los refugiados asentados en Chiapas, quienes a partir de 1998, también podrían solicitar la calidad de Inmigrantes
- c) Se ofreció la posibilidad de solicitar la nacionalidad mexicana a los cónyuges y a los padres de hijos mexicanos, por la vía privilegiada.

Adicionalmente, esas medidas de tipo jurídico se acompañaron de varias otras acciones, como por ejemplo, “la realización de trabajos de carácter agrario y de catastro rural, con el fin de identificar el régimen de tenencia de la tierra vigente para los campamentos y delimitar su superficie, tanto en lo relativo a los predios donde se asentaban los campamentos, como en las tierras de labor a disposición de los entonces refugiados” (Ver: Joaquín Coldwell. Op. Cit. p. 263).

De manera paralela, el Gobierno Mexicano solicitó al ACNUR y a la UE, su apoyo económico para “que el proceso de estabilización migratoria se acompañara con la

autosuficiencia económica y mayores índices de bienestar para las familias refugiadas. Se trataba de consolidar la infraestructura agropecuaria, las instalaciones de salud y las redes de agua y electrificación de los campamentos” (Ídem. p. 262).

Los temores de las autoridades mexicanas respecto de posibles efectos negativos de una eventual integración de los refugiados en Chiapas (supuestamente se podía generar una reacción adversa por parte de las comunidades mexicanas e incluso de algunas autoridades locales), finalmente fueron desechadas en 1998. En ese entonces los gobiernos federal y estatal se pusieron de acuerdo y decidieron poner en práctica un programa similar al de los estados de la península, con las limitaciones que por supuesto imponían las condiciones político-sociales (sobre todo las restricciones derivadas de la falta de tierras de cultivo) de un estado sacudido por la rebelión de 1994 (Ver: Zacagnini, Carlos: México, 1999. pp. 288-291).

En general, más allá de las fallas o los aciertos ocurridos a lo largo de todo el tiempo que los refugiados guatemaltecos permanecieron en México, el sentido humanitario se impuso en casi todos los momentos a aquellas opiniones (de dentro y fuera del gobierno), que en primer lugar sugerían cerrar las puertas a los refugiados y que, cuando ya estaban en México, proponían que la única solución posible era su repatriación. El resultado de esta postura fue que, al final, más de 10,000 ex-refugiados guatemaltecos pudieron quedarse a vivir definitivamente en México junto con sus familias, al optar por recibir la nacionalidad mexicana.

A la larga, el fenómeno de los refugiados guatemaltecos sirvió para que de una vez por todas se incluyera la figura jurídica de refugiado en la legislación nacional y para que se hiciera uso de la cooperación internacional para enfrentar aquella situación. Esto fue el principal elemento de cambio institucional en las políticas de asilo-refugio en México.

Todas estas acciones de compromiso con el tema de los refugiados, seguían contrastando con el hecho real de que, por un lado, la LGP, no obstante haberse modificado desde 1990, y su reglamento, publicado hasta agosto de 1992, daba a las autoridades migratorias un enorme margen de discrecionalidad, además de que por otro lado los refugiados de otras nacionalidades habían sido prácticamente ignorados. Pero sobre todo, porque el gobierno mexicano, pese a haber ganado un enorme prestigio a nivel internacional por el trato dado a los refugiados guatemaltecos, seguía, sin suscribir los principales instrumentos internacionales relativos al tema. Esta situación sin embargo cambió a partir del año 2000.

3.4. La Adhesión de México a los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales.

Las exitosas experiencias registradas durante todas las etapas del refugio guatemalteco en México le dieron al país un enorme prestigio internacional. En un sinnúmero de foros nacionales e internacionales se hablaba de la generosidad del gobierno y del pueblo mexicano con la causa de los refugiados.

Inclusive en 1998, la Alta Comisionada para los Refugiados, Sadako Ogata, se expresaba de la siguiente manera: “Sólo con la participación activa y de buena voluntad de los estados se pueden ejecutar los mandatos internacionales, como el que mantiene mi oficina, de manera satisfactoria. Esto ha sido el caso aquí en México. Espero que el liderazgo del pueblo y gobierno de México, así como su ejemplo y experiencia, puedan impulsar a la comunidad internacional hacia acercamientos humanos y políticos respecto de los desafíos de los refugiados, cada vez más complejos” (Ogata, Sadako: Op. Cit. p. 10).

Como se observa, pese a que México era uno de los pocos países que no había ratificado ni la Convención de 1951, ni el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la opinión que se tenía acerca de su política relativa al tema era

sumamente positiva. Entonces ¿en qué beneficiaba al gobierno mexicano mantener una postura de esta naturaleza?

La respuesta es que tal vez, manteniendo esta situación, el gobierno podía tener un mayor margen de maniobra, sobre todo en la facultad de aceptar o no a posibles refugiados, y una vez que éstos ya estuvieran en México, podría decidir qué hacer con ellos, bajo los términos de sus propias leyes, sin interferencia del exterior.

En concreto, el incentivo más evidente para mantener esta postura radicaba en la posibilidad de contar con procedimientos que daban una mayor discrecionalidad (se podía “escoger” a los refugiados, y no a la inversa) y, además “soberanamente”, el gobierno podía decidir qué trato dar a los refugiados a los cuales daba protección. Mientras que, si se ratificaba la Convención y/o su Protocolo, se vería “obligado” a cumplir con las disposiciones de esos instrumentos internacionales.

Pero esta posición resultaba incongruente con el discurso oficial, el cual desde finales de los años ochenta, pero principalmente desde los noventa, buscaba introducir como eje transversal de todas sus acciones el tema de los derechos humanos (Sáenz Carrete, Erasmo: Op. Cit. p. 31). Así pues, la no ratificación de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967, se hacían cada vez más difíciles.

El gobierno mexicano decidió por fin ratificarlos el 7 de junio de 2000, depositando los instrumentos de adhesión para ser Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta decisión tuvo como efecto inmediato un mayor realce de la política del país en la materia, pero lo más importante fue que, a partir de ese momento, la “tradicción”, caracterizada en buena medida por una fuerte dosis de informalidad institucional, tendría que verse acompañada por un proceso de institucionalización (formal), fundamentalmente en el proceso de elección de los posibles refugiados.

3.5. La formación del Comité de Elegibilidad para Refugiados

Se observó que uno de los rasgos más característicos del diseño de políticas de refugio alrededor del mundo (sobre todo en los países más desarrollados) es la existencia de entidades específicas que se encargan, antes que de cualquier otra actividad, del proceso de calificación de las solicitudes de asilo que presentan los posibles refugiados, los llamados comités de elección o de elegibilidad. Es necesario señalar que, pese a las modificaciones hechas en 1990 y 1991 a la LGP y a su reglamento respectivamente, hasta el año 2000 persistía el hecho de que la autoridad migratoria era la encargada de determinar la calidad migratoria de refugiado, lo que proporcionaba a dicha autoridad (en este caso el Instituto Nacional de Migración -INM-, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) un enorme poder discrecional.

Tal situación se modificó en abril de 2000, cuando fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al Reglamento de la LGP, mismas que incluyen una disposición para instalar un Comité de Elegibilidad, que tiene la facultad de analizar las solicitudes de refugio y formular las recomendaciones respectivas al INM (Estados Unidos Mexicanos. Reglamento de la LGP. México. 2000. p. 40).

Este Comité, que formalmente comenzó a funcionar en 2002, se integra, como lo señala el reglamento, por:

1. “El Subsecretario (de Población, Migración y Asuntos Religiosos, de la Secretaría de Gobernación), quien fungirá como Presidente;
2. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
4. Un representante del Instituto (del INM), quien fungirá como Secretario Técnico, y
5. Un representante de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien fungirá como Secretario Ejecutivo” (Ídem).

Como se observa, igual que ocurrió con la COMAR, dicho comité nuevamente quedó bajo el control de la Secretaría de Gobernación, mientras que la participación de las otras dos Secretarías (Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social) es menos relevante, al menos de manera cuantitativa, ya que tres de cinco representantes forman parte de Gobernación y al mismo tiempo ocupan los principales cargos, lo que a nuestro juicio comprueba que se mantiene el énfasis en lo estrictamente migratorio, desplazando de esta forma el carácter preponderantemente humanitario de esta institución.

No obstante esta situación, para el desempeño de las funciones de este Comité, el reglamento considera la posibilidad de invitar a sus sesiones 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” (La idea de esto es que, tanto las organizaciones civiles, como el ACNUR, puedan aportar su experiencia en casos similares a los que atiende el Comité, y eventualmente pueden hacer recomendaciones que los miembros con derecho a voto pueden considerar para la elaboración de sus dictámenes), lo que en cierta forma reduce las posibilidades de que se le pueda negar la protección requerida a las personas que verdaderamente se encuentren en una situación de persecución.

Cabe señalar que, desde que el gobierno mexicano asumió la responsabilidad total de la calificación de las solicitudes en febrero de 2002 y hasta el 30 de junio de 2005, el Comité de Elegibilidad había recibido un total de 1,277 solicitudes de refugio. De ellas emitió 257 recomendaciones a favor de conceder la calidad migratoria de refugiado, rechazó 454, en otros 254 casos los interesados desistieron de su solicitud, en 5 casos más se recomendó utilizar otro instrumento de protección y estaba pendiente la resolución de 307 casos más

Lo anterior es un avance realmente importante, ya que anteriormente, no obstante que el ACNUR se hacía cargo de los llamados “refugiados urbanos” (Núñez; Cesar y Díaz Prieto, Gabriela. México, DF. Septiembre de 2002 pp. 30-35), eran las autoridades migratorias quienes realmente decidían a quienes otorgar dicha calidad.

3.6. La Institución en la Actualidad.

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones para Presidente del año 2000, coincidió con dos de los eventos más trascendentes en los últimos años en lo que se refiere al tema del refugio en México. El primero de ellos fue la adhesión del gobierno mexicano a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y el segundo fue la promulgación para la creación del Comité de Elegibilidad (ambos acontecimientos ocurrieron antes de que se celebraran las elecciones presidenciales del 2 de julio de ese año).

Lo anterior representa un notable cambio respecto a la práctica anterior al 2000, en el sentido de que, en el pasado como se ha visto, el gobierno decidía (no explícitamente) a quién debía proporcionar protección y a quien podía ignorar (como a la mayoría de los judíos, durante la época de la Segunda Guerra Mundial, o en el caso de muchos centroamericanos en los años ochenta, por ejemplo), mientras que, con la decisión tomada en 2000 (por el gobierno de Ernesto Zedillo), dos años después, el gobierno mexicano está obligado a atender las solicitudes que le presente cualquier extranjero (sin que esto implique de manera alguna que haya seguridad de que se les otorgue la calidad de refugiado), sin importar su nacionalidad. Pero lo más importante es que, desde 2002, cuando el gobierno mexicano asumió la responsabilidad de la calificación de las solicitudes de asilo (COMAR. Informe de Actividades 2002, México, DF. 2003), se cuenta por primera vez con una serie de procedimientos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades migratorias, aumentando con ello la efectividad de protección de esta institución.

Tales procedimientos institucionales, como se ha visto a lo largo de esta investigación, se fueron creando lentamente (más de 60 años, a partir del caso español), primero a través de una decisión presidencial (1937), luego un decreto administrativo (1941), posteriormente la inclusión en la Ley General de Población de la figura del asilo (1947), la creación de un organismo especializado (la COMAR en 1980), la inclusión de la figura de refugiado en la LGP (1990) hasta llegar finalmente a 2000, cuando México ratificó los principales instrumentos internacionales relativos al tema (la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) y se acordó crear el Comité de Elegibilidad.

Ahora en México se cuenta, no sólo con los instrumentos jurídicos y la estructura administrativa necesarios, sino también con la experiencia adquirida a lo largo de todos estos años.

Por otra parte, la complejidad de las solicitudes que son presentadas por personas originarias de diversas regiones del mundo, se convierten en un desafío, porque los funcionarios que analizan esos casos deben estar informados sobre los problemas que existen en las diferentes regiones, para saber con certeza si en determinado país o región existen condiciones que puedan estar generando la expulsión de refugiados y, para decidir acerca de si existen o no elementos fundados de persecución en contra de los solicitantes de refugio.

Esto lo decimos porque en el pasado, sin negar la complejidad que cada una de las experiencias históricas tuvo, al final, la decisión que se tomaba era de naturaleza política y, correspondía única y exclusivamente a los más altos funcionarios (Puede ser que sólo al Presidente, como fue evidente en el caso de los refugiados españoles), decidir sobre la procedencia o no de dar refugio a determinados grupos o individuos.

Es decir, hasta antes de 2002 no era habitual que funcionarios menores tuvieran la responsabilidad de estudiar y en su caso hacer las recomendaciones para que a algún individuo o familia se le admitiera como refugiado. Lo más cercano al estudio de casos individuales, se llevó a cabo en las sedes diplomáticas en Sudamérica durante los años 70, pero como lo manifiesta Gonzalo Martínez Corbalá, dicho trámite lo realizaban los funcionarios consulares una vez que recibían la instrucción de la Cancillería, pero siempre con el visto bueno o por iniciativa del Presidente de la República (Martínez Corbalá, Gonzalo: Op. Cit. p. 185).

En tanto, ahora, tales trámites corresponde a los funcionarios de la COMAR, quienes analizan las solicitudes que más tarde son evaluadas por el Comité de Elegibilidad, lo que ha implicado todo un reto, ya que en poco tiempo (y prácticamente sin antecedente –local- alguno) se han tenido que establecer nuevas prácticas y rutinas que permitan tomar decisiones acertadas.

En este sentido, podemos afirmar que no obstante, que en el pasado se hablaba con frecuencia de una “larga tradición de asilo y refugio de México”, es hasta la actualidad que, por primera vez, se cuenta con una serie de procedimientos institucionales claros, que permiten manejar con mayor eficacia este problema.

Debido a estas nuevas circunstancias, en los últimos años, el gobierno mexicano ha tenido que conformar una estructura técnico-administrativa que debe contar con la preparación necesaria para admitir las solicitudes de los potenciales refugiados, procesarlas, darles respuesta y finalmente prestarle la protección y asistencia que requieran.

Lo anterior ha sido un proceso difícil, ya que en la lógica de estas nuevas circunstancias cambiantes, en primer lugar el cambio en el gobierno federal ocurrido en el año 2000, en el que el PRI fue sustituido por el Partido Acción Nacional, como el partido en el poder, y en segundo término, al cambio en las políticas, consistente en la atención de refugiados de otras nacionalidades, ya no sólo de los

guatemaltecos que vivían en los campamentos del sureste mexicano, se ha tenido que comenzar prácticamente desde cero, ya que la estructura técnico-administrativa anterior a 2000, con el cambio de dirigencia en la COMAR ocurrido a partir de 2001, fue sustituida casi por completo.

3.6.1. La Paradoja del Refugio en México: La Consolidación de la Institución, Versus la Disminución Cuantitativa de Refugiados en el País.

La ola de democratización ocurrida durante los últimos años, especialmente en América Latina, trajo como consecuencia una notable disminución de conflictos armados internos, lo que ha reducido la cantidad de refugiados en el continente.

Por ejemplo, de 593 solicitudes que han sido presentadas por personas del continente americano, entre marzo de 2002 al 30 de junio del 2005 (incluidas 5 estadounidenses), al Comité de Elegibilidad en México, sólo han recibido una respuesta positiva 67 casos, la mayoría corresponde a colombianos (41), hondureños (14) y guatemaltecos (10) (Fuente: COMAR. Estadísticas de solicitud. Op. Cit.). Estas cifras contrastan con las cantidades de personas en estas circunstancias que solicitaban protección en los años ochenta, como fue el caso de los refugiados guatemaltecos.

Sin embargo, esta disminución cuantitativa no significa que la labor de la institución sea más sencilla, ya que ahora las autoridades de la COMAR se enfrentan a nuevos desafíos, principalmente por las diferencias en el idioma y las costumbres de este nuevo tipo de potenciales refugiados, que vienen de regiones tan distantes como Europa y Asia, pero sobre todo de África.

Adicionalmente, el Comité de Elegibilidad ha tenido que resolver algunos problemas de diseño institucional, como el hecho de que el RLGP establece que debe estar integrado por altos funcionarios del gobierno, lo que en la práctica ha dificultado las

posibilidades de que el Comité se reúna con frecuencia (Cfr. en: Núñez, César Op. Cit. p. 33).

Situaciones como ésta se han resuelto de manera creativa. Por ejemplo, para resolver el problema anterior se ha puesto en funcionamiento un “Grupo de Trabajo ad hoc para atender y llevar a cabo la elegibilidad. Está presidido por la COMAR e integrado con representantes del INM, de la SRE y de la SEGOB, que tienen voz y voto. El ACNUR y la ONG Sin Fronteras, también han sido invitados a participar en este grupo, en calidad de asesor técnico y de organización civil, respectivamente. Este Grupo de Trabajo emite las recomendaciones y las gira al comité oficial, que las envía al INM, único facultado para tomar la decisión final. Sin embargo, en los casos especiales, no son válidas las recomendaciones del Grupo de Trabajo; es directamente el Comité de Elegibilidad el que debe responsabilizarse.

Probablemente sea muy prematuro hacer un balance sobre los resultados de esta nueva etapa de las políticas de asilo-refugio en México. Lo que es cierto es que ahora se cuenta con los instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos necesarios para enfrentar posibles situaciones de refugio. Sin embargo, son pocas las posibilidades de que en un futuro cercano México tenga que enfrentar flujos de refugiados de la magnitud de los que hemos revisado en esta investigación, debido a que cuando menos en el futuro inmediato no se observan conflictos cercanos geográficamente que puedan producir cantidades similares a las de los períodos referidos.

Lo novedoso de la situación actual es que, a diferencia de épocas anteriores, además de lo que se denominaba como “la tradición”, ese conjunto de valores y prácticas, en México se cuenta ya con los mecanismos institucionales formales e informales necesarios para enfrentar este tipo de desafíos.

3.7. La Organización de las Naciones Unidas y el Refugiado.

Tras la Primera Guerra Mundial, se crea en el año de 1919 una sociedad internacional cuyo objetivo fue organizar a los países que conformaban la comunidad internacional, esta era la denominada Sociedad de Naciones.

Antonella Gesulfo menciona el origen de los acontecimientos que dieron pie a las personas que dejaron sus hogares, el fenómeno... comenzó a principios de 1912, con las guerras balcánicas, asumiendo dimensiones más preocupantes con la revolución rusa y el fracaso de la contrarrevolución de 1917. En esa época, la asistencia a los refugiados y desplazados estaba en manos de organismos humanitarios, como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja.

A consecuencia de los conflictos que habían surgido entre las naciones de Europa, la Sociedad de Naciones tuvo que resolver el problema del cuidado de numerosas personas que se vieron obligadas a huir de sus países.

Hacia el mes de agosto de 1921 se llevó a cabo una conferencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, en la cual se pugnó ante el Consejo de la Sociedad de Naciones la creación de un organismo que se encargara de asistir a todas aquellas personas en situación de desplazo. Es así como nace la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados nombrándose al representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones, el Doctor Fridtjof Nansen para asumir el cargo de Alto Comisionado.

Sepúlveda al respecto, comenta que “las relaciones entre el nuevo órgano y los gobiernos de los Estados para coordinar los métodos de acción, marca el inicio de ese derecho peculiar de los refugiados” (Sepúlveda, César, Op. Cit., p. 544).

Con este nuevo organismo de la Sociedad de Naciones, por primera vez se juntaron los esfuerzos de todos los países que conforman a la Sociedad, para atender un problema que se sale de la competencia de un sólo Estado o de una institución

particular, a decir también que principia un derecho especial para las personas en tales condiciones que es el derecho de protección internacional de los refugiados.

Por el acuerdo de Ginebra del 5 de julio de 1922 se instauró el Pasaporte Nansen, que a decir de Verdross se trataba de “un certificado oficial que sustituye al pasaporte” (Verdross, Alfred: España, 1982, p. 550).

El Pasaporte Nansen fue un documento o certificado de identidad y viaje, expedido por el Alto comisionado, se emitía a personas que carecían de otros documentos.

Al ser un documento permisivo mediante el cual los refugiados estaban en posibilidad de trasladarse por todos los continentes, era pues “...el reconocimiento primero de un derecho del refugiado: el derecho de viajar y de regresar al país que le otorga ese pasaporte, o sea, un estatuto jurídico personal” (Sepúlveda, César, Op. Cit., p. 543).

En efecto, este certificado de identidad sirvió de estatuto provisional para los emigrados rusos que dejaron su país, y a los cuales durante la guerra civil rusa se les había retirado la ciudadanía.

El Doctor Nansen, aportó mucho en materia de protección internacional de los refugiados, a continuación su proyecto que comprendía (Martínez Viademonte, José Agustín: México, 1961, p. 118):

1. Un método para repartir entre varios países el costo de mantenimiento de los refugiados,
2. Buscarles ocupación a través de los buenos oficios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT),
3. Dulcificar las leyes que gobiernan la inmigración en ciertas naciones y finalmente,

4. Establecer un documento de identidad común para los millones de apátridas que ambulaban por el mundo, conocido este último con el nombre de "Pasaporte Nansen". Como se observó, Nansen puso las bases que rigen lo acordado por los modernos instrumentos internacionales en materia de protección internacional, como lo es el derecho a un trabajo, leyes migratorias que respeten un mínimo de derechos humanos, y el documento de identificación personal.

El 30 de junio de 1928 por acuerdo firmado en Ginebra, al Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones, se le autorizó lo siguiente (Verdross, Alfred, Op. Cit., p. 550):

- Testificar la identidad, estado y otras circunstancias respecto a los refugiados, y
- Para recomendarlos a las autoridades del país de su residencia. Para 1929 se decide que la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados reportara sus actividades directamente al Secretario General de la Sociedad de Naciones a partir de enero del año siguiente. A la muerte del Dr. Nansen en mayo de 1930, la Sociedad de Naciones designa con su nombre una oficina autónoma que contará con su propia directiva: la Oficina Nansen.

Mediante una resolución del Consejo de la Sociedad de Naciones de octubre de 1933, se instauró un organismo con carácter autónomo que atendería a los emigrados procedentes de la Alemania nazi, este fue la Alta Comisaría para los Refugiados de Alemania, judíos o no, es decir para los judíos de origen no ario y para aquellos que se opusieron al régimen del nacionalsocialismo, cuya sede se ubicó en Londres. La característica de ser un órgano independiente se debió a que Alemania se opuso a que la Oficina brindase protección a estas personas explicando que era asunto interno. Su objetivo fue buscar el reasentamiento de estos perseguidos en otros países europeos.

En ese mismo año, aparece la Convención Relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, en ella se instalan las bases del derecho de los refugiados (Sepúlveda, César, Op. Cit., p. 543):

1. Los refugiados gozarían de derechos civiles,
2. Libre y expedito acceso a los tribunales,
3. Seguridad y estabilidad en el trabajo,
4. Facilidades en el ejercicio de las profesiones industrial y comercial,
5. Admisión a las escuelas y universidades,
6. Limitar la práctica de la expulsión. De esta manera se establece en un documento legal los derechos básicos que deben tener los refugiados, como lo son el derecho al trabajo, a la educación, a la justicia, protección contra la deportación y a los derechos civiles, entre otros, es de notar que surgen antes de que se proclamen estos derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

Gracias a la Convención de 1933 en mención, se tiene un principio de valiosa importancia que marca la internacionalidad del derecho de los refugiados "...los refugiados pueden ser protegidos en sus derechos básicos a través de un organismo internacional actuando a nombre de la comunidad de Estados" (Sepúlveda, César, Op. Cit., p. 544).

A ello se le agregaría que la Convención proporciona a las personas refugiadas un carácter privilegiado en comparación con los demás extranjeros, y por ello las leyes que se les deban aplicar serán más benéficas y flexibles.

El presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt convocó asistir a una Conferencia Internacional celebrada en julio de 1938 en Evian, en ella se suprimen la Oficina Internacional Nansen para los refugiados que había iniciado sus labores en el año de 1931 y la Oficina del Alto Comisionado que hasta entonces funcionaba.

En la misma Conferencia se crean dos nuevos organismos que continuaron las labores de protección. Por un lado, la Oficina del Alto Comisionado, encargada de los primeros refugiados (rusos, asirios y, desde 1935, de los habitantes del territorio de Sarre), y por otra parte, un Comité Intergubernamental para los Refugiados (Intergovernmental Committee for Refugees - IGCR), en el que los Estados Unidos estarían representados y cuya especial responsabilidad era la de atender a los emigrantes de Alemania y de Austria unida, esta última, al Tercer Reich... (Martínez Viademonte, José Agustín: Op. Cit., p. 119).

El Alto comisionado redujo sus labores, puesto que en el año de 1936 Alemania se retiró de la Sociedad de Naciones, con lo cual ya no pudo realizar las funciones de auxilio, también cabe recordar la existencia de una organización independiente a ella, el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania. Para el 31 de diciembre de 1940, se dan por concluidas las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado y la Sociedad de las Naciones. Mientras que por su parte, el Comité se enfocó a prestar ayuda a quien se encontraba obligado a huir de su país porque su vida o libertad o su integridad estuvieran en peligro.

Con motivo de brindar protección a todas las personas que se vieron forzadas a abandonar sus países por cuestiones de origen étnico, religión o preferencias políticas con motivo de la Segunda Guerra mundial, fue creada por acuerdo en Washington el 9 de noviembre de 1943 la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación o UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration).

A continuación se señala los auxilios que recibían las víctimas de guerra de los territorios ocupados, después de la liberación del territorio, por parte de la UNRRA (Ibídem, p. 122):

1. En sus sufrimientos morales y materiales tales como alimentos, ropas y albergue.

2. En la prevención de epidemias y en la recuperación de la salud.
3. En el regreso a sus hogares respectivos de los prisioneros de guerra.
4. En la reanudación de los trabajos para la producción agrícola e industrial de mayor urgencia y en la restauración de los servicios públicos. El organismo se encargó de distribuir alimentos y medicamentos, también en reconstruir las regiones o zonas devastadas por el conflicto bélico, ayudas económicas de todo tipo, y tuvo la encomienda principal de repatriar a las personas que querían y estaban en posibilidad de regresar a su país de procedencia.

La UNRRA estaba administrada por un Director General titular del Comité Central, este estaba compuesto por los representantes de Estados como China, La Unión Soviética e Inglaterra. El consejo de este órgano internacional estuvo representada por un miembro de cada una de las 44 naciones aliadas (Ibídem).

Ante la imposibilidad de dar soluciones a los casos especiales de refugiados como los de aquellos que no deseaban retornar a sus país de procedencia se decidió que la UNRRA cesará sus operaciones el día 1 de julio de 1947, dando paso al surgimiento de otro órgano que brindara protección más eficazmente el tema de ayuda a los refugiados: la Organización Internacional para los Refugiados u OIR (International Refugee Organization).

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, volvieron a surgir grandes cantidades de personas las cuales dejaron su país de origen o procedencia. La Sociedad de Naciones había desaparecido, ello trajo la urgencia de crear una organización internacional que resolviera de manera pacífica los conflictos entre las naciones. Derivado de lo anterior el 24 de octubre de 1945 surge la Organización de las Naciones Unidas u ONU (United Nations Organization) con su sede en Nueva York, Estados Unidos.

Durante el primer periodo de sesiones de la ONU se sometió a consideración de la Asamblea General resolver lo referente a los refugiados mediante la creación de un

organismo especializado, humanitario y social, cuya fundamentación se basaba en los propósitos de las Naciones Unidas, según lo acordado por el artículo 1, en su fracción 3ª de su Carta Fundamental:

“...realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos...” Es así, que el día 15 de diciembre de 1946, se establece la creación de la Organización Internacional para los Refugiados o la OIR, con carácter provisional y su sede se localizó en Ginebra, operando en 1947.

Tenían derecho a solicitar auxilio de la OIR, las personas que entraran en la siguiente definición del concepto de refugiado (Martínez Viademonte, José Agustín: Op. Cit., p. 126):

1. Todas aquellas personas que habían sido consideradas como refugiados antes de la guerra.
2. Todas aquellas personas que se encontraban fuera de su país de origen y que no desearan recibir protección de sus gobiernos respectivos.
3. Las víctimas de los regímenes considerados como totalitarios, hasta aquel momento (con excepción, lógicamente de la Unión Soviética).
4. Todas aquellas personas que hubieran tenido necesidad de abandonar sus países por motivos raciales, religiosos o políticos.
5. Todos los menores de 16 años que se encontraban en países extranjeros sin la compañía de sus padres. Cuando un individuo no deseaba ser repatriado al país de su ciudadanía, estaba en posibilidad de pedir se le enviara a otro país si exponía motivos convincentes tales como el temor de sufrir persecuciones, razones de salud, etc.

Por otra parte, quedaron excluidos de pedir protección (Ibídem, p. 127):

- Criminales de guerra.

- Los gobernantes títeres empleados por Alemania.
- Personas responsables de colaborar con el enemigo o de participar en organizaciones hostiles a los Estados Miembros de las Naciones Unidas.
- Personas de origen étnico germánico. La OIR tuvo bajo su cuidado a personas que huyeron de sus países por la guerra o porque los invasores les perseguían sin cesar poniendo en riesgo su integridad.

Las principales tareas de los funcionarios de este organismo, fueron (Ibídem, p. 128-130):

- a) Determinar si el refugiado merecía llamarse tal.
- b) Alojar, vestir y mantener a las grandes masas de refugiados.
- c) Cuidado sanitario.
- d) Atención médica.
- e) Adaptar a los refugiados a las nuevas condiciones de vida.
- f) Atender su establecimiento en los países a los cuales deseaban dirigirse.
- g) Legalmente: emitir permisos de residencia, expedir pasaportes especiales para los que viajaban al exterior; permitir trabajar, poseer propiedades, contraer matrimonio, heredar o transmitir por herencia; beneficiarlos con la Asistencia Social en los mismos términos que se concedía a los ciudadanos del país de domicilio; garantizar la admisión de refugiados y la concesión a éstos de un status legal cuando ,menos igual al de los demás extranjeros residentes en el propio país, y obtener cartas de ciudadanía dentro de las leyes aplicables a los demás extranjeros. Si una persona fuera candidata a solicitar ayuda de la OIR, debía exhibir una solicitud acompañada de las pruebas que avalaran su condición, si el oficial que examinaba la solicitud la negaba la protección, se podía apelar ante el Bureau para la Revisión de las Peticiones de Elegibilidad.

La OIR realizó una buena labor, antes del término de su mandato la Asamblea General de la ONU deliberaba sobre el futuro órgano que ocuparía su cargo.

Cançado indica que “el mayor obstáculo lo constituía el que, para enfrentar eficazmente el reto planteado por la existencia de los refugiados, se requerían criterios universalmente aceptados a su respecto” (Cançado Trindade, Antonio Augusto, et al., Op. Cit. p. 87).

Para dar una solución al problema que les planteaban las personas en situación de refugio, fue necesario apoyarse en lo dispuesto por el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 1948, en la cual consagra el derecho a buscar y gozar asilo en los demás países si se hallan en situación de persecución. Al ser este precepto de carácter internacional, se hizo uso del mismo para darle al refugio la característica de universalidad, y por ende obligatoria para las naciones que conforman la comunidad internacional.

El 14 diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 428 (V), aprobó la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mismo que comenzó a operar el 1° de enero de 1951. Es así que la OIR fue sustituida.

Entró en vigor la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados firmada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, es el fundamento legal que guía la labor del ACNUR, cuya función es proporcionar protección internacional a los refugiados ejerciendo influencia sobre los Estados para llevarla a cabo.

3.8. El Encargado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Oficina del encargado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un organismo internacional representante de proteger a los refugiados a través de proporcionar protección internacional y de encontrar soluciones adecuadas para ellos.

El ACNUR tiene como misión, de acuerdo a lo establecido en párrafo sexto del preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951:

“...velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado”. La sede de la Oficina del encargado o Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se localiza en Ginebra, Suiza. El EXCOM o Comité Ejecutivo del ACNUR, se compone de 79 Estados miembros. Anualmente se reúne en Ginebra. Su Comité Permanente se reúne varias veces al año para continuar el trabajo del EXCOM entre sesiones plenarias. Sus funciones son el análisis y aprobación de los programas y el presupuesto para el ACNUR, así mismo, la asesoría en materia de protección internacional.

El ACNUR tiene la encomienda de prestar ayuda a determinados grupos de personas, entre las que se hallan:

1. Los refugiados.
2. Los solicitantes de asilo.
3. Los apátridas.
4. Los desplazados internos.
5. Los retornados.
6. Las mujeres.
7. Los hombres.
8. Los niños.
9. Las personas con discapacidad.
10. Los adultos mayores.
11. Los afrodescendientes.
12. Los pueblos indígenas. Se podría conceptuar a estos grupos de individuos como grupos vulnerables, esto por ser personas que se encuentran en situación grave de desventaja por su origen étnico o nacional, género, edad,

estado de salud, discapacidad, religión, condición social, estado civil, opiniones, preferencias o cualquier otra que tenga por objeto discriminar. Derivado de esto, estas personas ignoran los instrumentos legales a su favor o carecen de los medios necesarios para ejercer con plenitud sus derechos más elementales ante la sociedad; es por ello que el Alto Comisionado y los Estados tienen la responsabilidad de velar por estos grupos brindando las facilidades para acceder a servicios públicos como lo es el sistema de justicia, de la misma manera, el proporcionar igualdad de oportunidades en el plano educativo, laboral y de salud.

Comencemos por examinar cada categoría de estos grupos en estado de vulnerabilidad.

La primera de la clasificación, es la de los refugiados. Un refugiado es, según lo acordado en la Convención de Ginebra de 1951, la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. El procedimiento para determinar si procede la protección debe estar sujeto a lo pactado en la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.

La regla general marca que cualquier persona puede solicitar a su gobierno que garantice y proteja sus derechos humanos para su seguridad, pero existe el caso de que el propio Estado se niega o no está en condiciones de brindar protección a sus ciudadanos, obligando a las personas a abandonar y buscar protección en otro país.

Sobre las prácticas de otorgar asilo en un Estado, el ACNUR nos indica que se debe evaluar a quien proporcionarlo, ya que hay que distinguir a las personas que emigran de su país de residencia por razones distintas a la protección humanitaria:

Los migrantes, especialmente los migrantes económicos, deciden mudarse con el fin de mejorar las perspectivas de futuro de sí mismos y sus familias. Los refugiados tienen que moverse si quieren salvar sus vidas o su libertad. Ellos no tienen la protección de su propio Estado - de hecho, es a menudo su propio gobierno que está amenazando con perseguirlos. Si otros países no les brindan la protección necesaria, y no les ayudan una vez dentro, entonces pueden estar condenándolos a muerte - o a una vida insoportable en las sombras, sin sustento y sin derechos. Es así, que el refugiado goza particularmente de los siguientes derechos:

1. La no devolución, o sea, que ningún refugiado, podrá ser expulsado del País en donde solicite la protección.
2. La no discriminación, es decir, no se hará distinción por motivo de raza, sexo, religión, nacionalidad, edad, posición social o económica.

Referente al solicitante de asilo se dice que es quien solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva.

El ACNUR explica que ante la existencia de movimientos masivos de refugiados que han cruzado su frontera, no se lleva a cabo la entrevista individual, sin embargo no afecta en la decisión del Estado en donde están. La Oficina para refugiados añade que:

“Los sistemas nacionales de asilo existen para determinar si las personas que solicitan asilo merecen protección internacional. A través de procedimientos apropiados, se determina si los solicitantes de asilo califican para el estatuto de refugiado o alguna otra forma de protección internacional. Los que no califiquen pueden ser devueltos a los respectivos países de origen” (Ibídem).

Se espera de los Estados que el procedimiento se ajuste a lo dictado por la normativa internacional en derechos humanos, es decir, un sistema humanitario, justo y expedito.

En cuanto a las personas denominadas apátridas, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, dispone en su párrafo del artículo 1, que el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

De este modo se dice que el apátrida es la “persona que carece de nacionalidad, ya sea porque nunca la ha poseído o porque un Estado ha cesado de reconocérsela sin que otro haga lo propio” (Wybo Alfaro, Luis: 2007, p. 12).

El apátrida es pues, la persona que, al no pertenecer a ningún Estado, no tiene derechos plenos como los que goza una persona con nacionalidad.

La apátrida es la “carencia de ciudadanía de cualquier Estado” (Tunkin, Grigoriei Ivanovich, Op. Cit., p. 267). Esto significa que la persona sin ciudadanía, no tiene la conexión jurídica con un Estado, y por lo tanto no podrá ejercer sus derechos frente al mismo.

Para resolver el problema de indefensión en la que se hallan los apátridas, el 28 de septiembre de 1954 se firmó en Nueva York el Estatuto de los Apátridas, que tiene por objeto darles identidad, los mismos derechos que a un extranjero o nacional dependiendo los derechos a otorgar. El instrumento legal les reconoce derechos como asistencia pública, educación, empleo, atención de la salud, libertad religiosa y de circulación como el viajar, por mencionar algunos, o sea, el mínimo de derechos para un ser humano. A pesar de esa equiparación a extranjeros, la protección diplomática por parte de un Estado no les es aplicable puesto que “...el Derecho Internacional sólo admite la competencia del Estado respecto a la protección de sus

ciudadanos". Existe también la Convención para reducir los casos de Apátrida de 1961, la cual es vinculante para resolver su problemática.

Para el 2010 – 2011 el ACNUR tendrá como líneas Estratégicas sobre la Apátrida

"El derecho a una nacionalidad sigue siendo escurridizo para cerca de 12 millones de apátridas en el mundo. Estos hombres, mujeres y niños afrontan muchos obstáculos que no enfrentan quienes poseen ciudadanía (...)" A la luz de estas circunstancias, ACNUR hará especial énfasis en la prevención y reducción de la apátrida en 2010 y 2011. Bajo el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas de ocuparse de la apátrida, la Oficina trabajará para aumentar el número de Estados Parte de las convenciones internacionales sobre apátrida y cabildeará en pro de medidas legislativas y otras para reducir su incidencia. Finalmente el ACNUR buscará mejorar el acceso a los procedimientos para identificar apátridas –el primer paso para dotarlos de asistencia y protección-.

La conclusión sobre apátrida del Comité Ejecutivo del ACNUR de 2006, que ha servido como guía para la acción en este tema, ha conducido a una serie de éxitos en la identificación, prevención y reducción de la apátrida así como la protección de apátridas. Pero mucho queda por hacer. A este respecto ayudará la introducción de evaluaciones comprensivas sobre las necesidades, la nueva estructura presupuestaria y la atención particularizada en administración basada en resultados. Las mejoras en el proceso de planificación del ACNUR le han permitido documentar con más precisión necesidades de fondos -38.5 millones de dólares de los Estados Unidos para operaciones de apátrida en 2010. Esto significa cerca de tres veces el gasto de 2009 en actividades de apátrida. Aunque la financiación para apátrida sigue siendo una relativamente pequeña porción del total del presupuesto 2010-2011, el apoyo de los donantes será crítico.

La tarea del Alto Comisionado es grande porque deberá convencer a los Estados parte en realmente dar auxilio a todas las personas sin ciudadanía, ello en aras de

evitar la incertidumbre de las personas en esta situación y así evitar éxodos masivos de las mismas en busca de una mejor calidad de vida.

Los desplazados internos son aquellos que no han salido de la frontera de sus respectivos países, solamente dejaron su hogar, su población. Estas personas cambian su residencia para situarse en otras áreas, donde viven en campamentos sin embargo sufren de variedad de actos contra su persona como maltrato físico que incluye violación sexual, golpes, mutilaciones e incluso la muerte, marginación económica y educativa, por mencionar algunos.

El ACNUR expresa lo siguiente de los desplazados internos son personas atrapadas en un círculo interminable de violencia que, como una reacción natural ante las amenazas, huyen de las zonas de conflictos o persecuciones civiles, como los refugiados.

Desafortunadamente las zonas donde viven están bajo control de alguno de los grupos en conflicto, por lo cual no hallan el lugar donde puedan tener una vida plena, tal como lo mandan los preceptos sobre derecho humanos.

Continúa el Alto Comisionado en torno a los mismos, “su número es alto, aproximadamente 26 millones alrededor del mundo. La diferencia con los refugiados radica en que cuando un civil que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y como tal recibe protección internacional y ayuda; pero si una persona en circunstancias similares es desplazada dentro del país, se convierte en desplazado interno” (Ibídem).

Este grupo de individuos requieren de especiales cuidados entre los que se destacan que el gobierno de su Estado salvaguarde sus derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de circulación dentro o fuera del país, evitar el traslado contra su voluntad del lugar donde residen, derecho a retornar a su vivienda si así lo desean y el derecho a no ser víctima de malos tratos como la tortura. El

derecho abandonar su país de origen en caso de estar en riesgo su integridad personal es básico, pues con el estar en posibilidad de que un Estado le brinde protección.

Por lo que hace a los retornados o repatriados, se dice que son las personas que regresan al país de origen o de residencia al cesar el motivo que provocó la huida forzada de su hogar. Es considerada como una solución duradera a los casos de refugio. La repatriación debe ser voluntaria.

La función de las oficinas del ACNUR es asegurarse de que realmente finalizaron esas razones que dieron lugar al desplazamiento, para garantizar que los refugiados no volverán a caer de nueva cuenta en un estado de indefensión que los lleve a abandonar su país.

Un grupo con alto grado de vulnerabilidad es el sexo femenino. Mujeres de diversas partes del mundo en su vida diaria son víctimas de maltrato psicológico o físico, por parte de la familia como por ejemplo la violencia doméstica o sexual; igualmente sufren tratos inhumanos de la comunidad a la que pertenecen e incluso de su gobierno si trasgreden las normas o prácticas del mismo. Otro tipo de acto de violencia en su contra lo constituye la negación de la protección de su país de origen ante este tipo de hechos.

Se ha mencionado con anterioridad los motivos que dan lugar a solicitar la protección internacional -raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política-, pero el género o la pertenencia a un sexo no se incluye en ese catálogo de motivos de persecución que figuran en la Convención sobre refugiados de la ONU, el marco internacional establece que se aplique la categoría de pertenencia a un grupo social en particular ante los casos en que se afecte exclusivamente los derechos humanos de un determinado sexo.

Ante este panorama las personas que son únicamente del sexo femenino solicitan a otro Estado protección internacional en base a este tipo de persecución, para lo cual alegan que su propio gobierno las ha dejado desprotegidas.

Sobre esta delicada situación el ACNUR nos indica que:

Por lo menos la mitad de las personas desarraigadas son mujeres adultas y niñas. Sin contar con la protección de sus hogares, sus gobiernos y en muchos casos de las estructuras familiares tradicionales. Se enfrentan a los rigores de largas jornadas de camino hacia el exilio, el acoso o la indiferencia oficial y con frecuencia al abuso sexual, incluso una vez que han alcanzado un lugar aparentemente seguro. Para con las mujeres refugiadas, el Alto Comisionado, en el documento Los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas de Ginebra de 2001, se obligó a:

1. Las estrategias en respuesta a la violencia contra las mujeres refugiadas, incluso en situaciones de violencia doméstica.
2. Las mujeres refugiadas serán inscritas de manera individual y recibirán la documentación pertinente para garantizar su seguridad individual, libertad de circulación y acceso a los servicios de primera necesidad.
3. El 50% de todos los representantes que conformen los comités de coordinación y cualquier otra forma de representación de los refugiados ante el ACNUR serán mujeres, ya sea en entornos urbanos y rurales, y en los campamentos, incluso en zonas de retorno.
4. La participación directa e indirecta de las mujeres refugiadas en la administración de los procesos de distribución de alimentos y de artículos no comestibles garantizará, que estos sean distribuidos y controlados directamente por las mujeres adultas miembros de los hogares.
5. La entrega de artículos sanitarios para todas las mujeres y las jóvenes dentro de la competencia del ACNUR. La Oficina del Alto Comisionado expone su preocupación en cuanto a que los hombres sin distinción de edad, se

enfrentan a amenazas particularmente en contra de su vida y libertad. El género masculino está en riesgo de la reclutación, forzada en el ejército de su país de origen o en los grupos armados.

Los hombres a menudo son los más afectados directamente por los conflictos armados que provocan movimientos de refugiados.

Por lo que hace a los seres humanos menores de 18 años, es decir, los niños, son la categoría que requiere de protección especial dadas las características de inmadurez física y psicológica.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales prohíben la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, entre ellas la edad. Lo cual significa, que a la niñez es a la que se le debe conceder todos los derechos y libertades estipulados en ellos.

Para UNICEF, la “protección de la infancia” se refiere a las labores de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños y niñas. Los niños y niñas sometidos a la violencia, la explotación, el abuso y el abandono corren peligro de muerte, de sufrir deficiencias físicas y mentales, de contraer el VIH/SIDA, de tener problemas educativos, de quedar desplazados, de carecer de vivienda y empleo, y de no haber podido adquirir las aptitudes adecuadas para criar a sus hijos.

La infancia requiere de asistencia en áreas prioritarias como la educativa, la de salud y la alimenticia, para que sus condiciones de vida mejoren, pero en particular la más urgente es aquella donde los niños necesitan de la protección internacional.

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 22 marca las pautas o medidas que un Estado debe tomar en cuenta para el caso de los niños que le solicitan protección:

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.
2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se:

Concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención (Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989). De la lectura de los párrafos en mención, observamos la obligación de los Estados para tomar las medidas adecuadas para que el menor obtenga la condición de refugiado. Se pone énfasis a los niños no acompañados, con el fin de localizar a sus familiares para reunificarlos. Podríamos decir que todo esto es la equiparación del niño solicitante de protección en un Estado, al niño ciudadano de ese Estado;

es decir los derechos otorgados por un país a los niños de ese país, serán los mismos para todos los niños.

Otro grupo en gran estado de indefensión, son las personas con discapacidad. La Organización Mundial de la Salud, establece que la discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales.

La discapacidad, es un estado del cuerpo humano que dadas las condiciones de diferencias o deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que se presentan, impiden llevar una vida en sociedad con plenitud. Sin medios para su supervivencia y sin el apoyo de su familia o de la comunidad, los individuos con discapacidad son víctimas de abusos de índole física o emocional, y de la exclusión de la vida social.

El ACNUR confirma que de conformidad con la Organización Mundial de la Salud se estima que entre 2,3 y 3,3 millones de las personas desplazadas viven con discapacidad, un tercio de ellos son niños. Debido a la falta de procedimientos de identificación y de referencia, servicios pobremente adaptados, y la falta de acceso, cientos de miles de personas con discapacidad están privados de la ayuda humanitaria a la que tienen derecho.

La agencia de refugiados de la ONU, ha velado por los derechos de los discapacitados al incluir los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de diciembre de 2006, en sus labores, a continuación se citan algunos de esos principios incluidos en los artículos 1,5,11,17,18:

- Promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- Reconocer que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
- Garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.
- Derecho a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás.
- Derecho a la libertad de desplazamiento: Tener libertad para salir de cualquier país, incluido el propio; y derecho a entrar en su propio país. Los adultos mayores son personas que requieren de auxilio, puesto que su salud se ve mermada conforme avanzan los años. El Alto Comisionado señala que entre las enfermedades que afectan la calidad de vida de estas personas son la falta de movilidad, la visión debilitada y las enfermedades crónicas como la artritis o reumatismo.

Los adultos mayores son un grupo de personas que son altamente discriminados; puesto que se les considera que pasan por la última etapa de la vida, se les ve como humanos inoperantes o incapaces, enfermos o simplemente que no pueden cumplir con las tareas básicas.

Según la experiencia del ACNUR, los adultos en edad avanzada pueden ser un grupo “especialmente vulnerable durante los conflictos o desastres naturales. En tiempos de desplazamiento, algunas veces son renuentes a abandonar sus hogares y por lo tanto a menudo los últimos en huir del peligro, al desplazarse sufren grandes trastornos y con frecuencia se les aísla, lo que aumenta su vulnerabilidad” (Ibídem).

Para poder asistir a estas personas, el Alto Comisionado se sirve de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad de 1991, en su rubro

titulado Independencia contiene dos puntos, el primer punto es el 5 el cual les otorga la posibilidad de vivir en un entorno seguro y adaptable a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio. El punto sexto del mismo rubro, les da el derecho a residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Un grupo que sigue sufriendo discriminación en base a motivos de origen racial la conforma los afrodescendientes.

Estos individuos se encuentran en un gran estado de vulnerabilidad, son víctimas de violaciones a sus derechos humanos puesto que son asesinados, sometidos a penas y tratos inhumanos, desapariciones forzadas, amenazas de muerte y se convierten en desplazados internos o van en busca de refugio, la causa de esto son los enfrentamientos entre grupos armados y disputas por el control del territorio (Los datos del ACNUR nos dicen que “aproximadamente 200 millones de personas de descendencia africana viven en las Américas, de estos, cerca de 10 millones viven en Colombia, principalmente en las costas del Pacífico y del Caribe).

Es deber del ACNUR y los Estados garantizar la protección de los descendientes de africanos y de sus territorios en donde tienen su residencia, así como procurar su desarrollo en las áreas educativas, económicas ,de salud, y demás, con los cuales se acatará lo establecido por lineamientos internacionales en materia de derechos humanos.

Los pueblos indígenas han tenido que soportar que las autoridades, les excluyan de la vida social, política y económica de su país de procedencia; a causa de ello han sufrido discriminación por su origen étnico, su pobreza e ignorancia, haciéndolos presa fácil de todo tipo de violaciones a sus derechos humanos, lo cual les ha valido para abandonar su tierra.

Así pues, otra de las tareas para el ACNUR, es la protección internacional a los refugiados que pertenecen a pueblos indígenas, para llevar a cabo este objetivo se plantean los siguientes puntos que fueron incluidos en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Nueva York, realizado del 13 al 24 de mayo de 2002:

- Prestar atención a ciertas características de los refugiados indígenas en los programas de asistencia y repatriación, en particular a la relación especial que existe entre los refugiados indígenas y sus territorios patrios o su lugar de origen; a la estructura socioeconómica y cultural de la comunidad, que suele estar unida; y al deseo de mantener su propio idioma, su cultura y sus tradiciones, así como al sentido de autonomía, durante su permanencia en campamentos y asentamientos para refugiados.
- Reducir la tensión racial y étnica y de esa forma prevenir las violaciones de los derechos humanos y las corrientes de refugiados es impartir educación para los derechos humanos y la paz.
- Proteger el derecho fundamental a no ser forzado a regresar a un territorio donde la vida, la libertad o la seguridad física del refugiado puedan verse amenazadas, la no discriminación y ciertas normas de trato en lo referente a la educación, la vivienda y el empleo.
- Garantizar que se respeten las normas internacionales de protección de los refugiados contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y en los diversos instrumentos regionales, entre ellos la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) que rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de África, de 1969, y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984. Las bases del actuar del ACNUR las encontramos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y en su Protocolo de 1967. La Convención de 1951 es el acuerdo internacional mediante el cual se garantiza a los refugiados el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

La misión del Alto Comisionado la encontramos en el párrafo 6º del preámbulo del documento citado, es "...velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados..."

Esto es, el mandato principal del ACNUR es asegurar la protección internacional de personas desplazadas en todo el mundo a través de la solidaridad internacional.

La protección internacional es definida por la Oficina del Alto Comisionado como:

Todas las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos mujeres, hombres, niñas y niños de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. El artículo 1, A1, 2) de la Convención de Ginebra de 1951 ordena a qué tipo de personas se les aplica la protección internacional contenida en la Convención:

- I. A los que fundamenten temor de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; que se encuentren fuera de su país, y no puedan o no quieran la protección de tal país.
- II. A los que carecen de nacionalidad, hallándose, a consecuencia de persecución o de conflictos bélicos, fuera del país de su residencia, y no puedan o no quieran regresar a él. El mismo dispositivo legal pero en el B, 2), D, E y F expone a quienes no se les debe aplicar esta Convención:
 - Personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR.
 - 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.

- Persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:
 - 3.1 Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en instrumentos internacionales.
 - 3.2 Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.
 - 3.3 Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. La protección internacional para las personas desarraigadas está compuesta por la admisión en el país de refugio, la concesión del refugio y la solución duradera.

Para garantizar el respeto al principio de no devolución o de non refoulement del artículo 3 de la Convención en cita, en el cual un refugiado no debe ser rechazado en la frontera ni ser enviado a un territorio donde su vida o libertad corra peligro, todos los Estados partes de la Convención están obligados a permitir la entrada a las personas que solicitan asilo.

Excepcionalmente por razones de seguridad nacional o cuando constituya una amenaza para la población, se admite la devolución forzada del refugiado a su país de origen.

Otro deber de los Estados miembros, es el de examinar las solicitudes de refugio. Amnistía internacional nos proporciona los requisitos para que un procedimiento de otorgamiento del refugio sea justo (Amnistía Internacional, Op. Cit., pp. 61-63):

1. Un organismo independiente y especializado responsable de la tramitación de las solicitudes. Es decir, por funcionarios especialistas en el área de los derechos humanos para los refugiados, no deben conocer de estas cuestiones el personal de migración ni de política exterior.

2. Intérprete calificado. Desde el inicio del procedimiento de concesión de refugio existirá un intérprete profesional e imparcial para el solicitante de asilo.
3. Asistencia legal. Un asesor jurídico especializado sobre la materia para que se ejerzan los derechos del solicitante durante el procedimiento.
4. Plazo razonable. Se dispondrá del tiempo necesario para presentar los trámites requeridos como el escrito de solicitud, pruebas y en su caso formular recurso de apelación.
5. Derecho a apelar. Con el rechazo o denegación de la solicitud de refugio, comunicando por escrito las razones que dieron lugar a la negación, para con ello presentar un recurso ante una instancia independiente a la autoridad ante la cual se tramita la solicitud.

Una vez obtenido el derecho de refugio, el país que lo otorgó y el Alto Comisionado deben asegurar el disfrute de los derechos contenidos en la Convención de 1951 a favor de las personas refugiadas, entre los cuales encontramos la libertad religiosa, libre acceso a los tribunales de justicia, al empleo remunerado, trabajo por cuenta propia, la vivienda, la educación pública, al socorro público, libertad de circulación, documentos de identidad y de viaje, entre otros derechos mínimos. Del mismo modo que se les conceden beneficios a todos los refugiados, estos tienen el deber de acatar la legislación del país en donde se encuentran. Existe la expulsión de todo refugiado que aunque hallándose legalmente en el país, por razones de seguridad nacional o de orden público sea urgente que se realice. Sólo se efectuara la expulsión conforme a procedimiento legal vigente, salvo motivos de salvaguarda de la seguridad nacional, permitiendo la presentación de pruebas exculpatorias y recurso de apelación ante la autoridad competente. Si procede la expulsión, se contará con el tiempo necesario para que el refugiado gestione su admisión legal en otro país. Esta es una variante anormal de terminación de la protección internacional.

Se dice que la protección internacional termina con la obtención de una solución duradera a favor de la persona desplazada. El Alto Comisionado para los Refugiados nos explica que una solución duradera “es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro”.

Las soluciones duraderas son tres:

1. La Repatriación voluntaria.
2. La Integración local.
3. El Asentamiento en otras zonas. El retorno voluntario o repatriación, aparece cuando las personas refugiadas regresan a su país de origen, a sus hogares. Es un derecho del desplazado decidir libremente, sin que se le obligue a retirarse del lugar de asilo. Su retorno se da porque las circunstancias lo permiten, es decir cuando cesan las causas que motivaron su huida.

La Conclusión número 40 del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) describe la función del ACNUR en relación a la repatriación como “promover, facilitar y coordinar la repatriación voluntaria”.

Podemos decir que de lo antecedido que, las funciones del ACNUR son tres, la primera es proporcionar información acerca de la situación del país de origen; la segunda, garantizar que es seguro volver, para que el refugiado tome su elección. La tercera es que una vez que la persona desarraigada está en su país, el Alto Comisionado tendrá que vigilar la situación de la persona tras la repatriación para cerciorarse de que tenga acceso a una vida digna, haciendo labor conjunta con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos humanos. La integración local se entiende como la residencia indefinida del refugiado en el país de acogida. Esta ocurre cuando las condiciones imperantes en el Estado de origen no tienen las condiciones de seguridad para que el desarraigado retorne, pues existe temor de persecución.

Derivado de ello, el ACNUR expresa que la integración local “es un proceso gradual que tiene lugar en tres ámbitos” (Amnistía Internacional, Op. Cit., p. 77):

- a) Legal: A los refugiados se les otorga progresivamente un más amplio rango de derechos, similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía;
- b) Económico: Los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local;
- c) Social y cultural: La interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad. Al respecto el artículo 34 de la Convención de 1951 dispone que en los países de refugio, se den las facilidades para la asimilación y la naturalización del desarraigado.

Para el caso de las personas refugiadas que no puedan retornar a su país o cuando no pueden seguir en el país que primeramente les dio asilo, existe el reasentamiento el cual consiste en la reubicación de un refugiado del primer país de asilo a un tercer país que ha aceptado admitirlos para brindarles protección. Es una facultad exclusiva del país de reasentamiento el aceptar a un refugiado, el Alto Comisionado no interviene en tal decisión. Significa que no es un derecho de los desarraigados el acceder al reasentamiento.

3.8.1. Estructura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

En ejercicio de la facultad concedida por el artículo 22, Capítulo IV, de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General creó (Por Resolución de la Asamblea General número 428 (V), del 14 de diciembre de 1950), el 14 de diciembre de 1950 al organismo subsidiario denominado Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Refugiados. Los antecedentes de este organismo se encuentran de manera formal, en la ya disuelta Liga de las Naciones, que en 1921 otorgó a Fridtjof Nansen (Fridtjof Nansen (1861-1930)), el puesto de Alto Comisionado.

Una vez creada la ONU, y en reconocimiento del problema que representaban las grandes masas de refugiados causados por la Segunda Guerra Mundial se estableció la Organización Internacional de Refugiado, que desapareció también al ser creado el ACNUR.

Este organismo comenzó sus actividades, desde hace más de cinco décadas (Enero de 1951), asentándose en Ginebra, Suiza, y a lo largo de este tiempo ha logrado crecer hasta el punto de extender su labor a 115 países, contando con un presupuesto superior a un billón de dólares, más de 250 oficinas y 6,000 funcionarios, que brindan protección y trabajan a favor de 31.6 millones de personas (ACNUR: Barcelona, España, Diciembre 2006, p. 209) en el mundo.

El ACNUR es la agencia especializada de la ONU que se encarga de brindar protección física, legal, psicológica, y de cualquier otro tipo que sea necesaria, a todas aquellas personas que se han visto forzadas a abandonar su país de origen por los motivos reconocidos en sus Estatutos y Convenciones.

Debido al constante aumento en la complejidad de su labor, el ACNUR ha tenido que trabajar de manera conjunta con otras organizaciones dentro y fuera de Naciones Unidas, tales como UNICEF, ACNUDH, el Programa Mundial de Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, así como las agencias del Gobierno de los distintos países que le han otorgado reconocimiento y alrededor de 645 organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que lo apoyan.

- Estructura del ACNUR

El órgano más importante en la estructura del ACNUR es el Comité Ejecutivo, que es un órgano subsidiario de la Asamblea General, fue creado en 1958 por el ECOSOC a solicitud de la Asamblea General y entró en funciones el 1° de enero de 1959. Se conforma por 68 estados miembros, cuyo proceso de elección involucra tanto al ECOSOC como a la Asamblea General, y para que un Estado pueda convertirse en miembro del EXCOM deberá cumplir primero con los siguientes requisitos:

1. “Ser miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus agencias especializadas,
2. “Demostrar interés y dedicación a la búsqueda de soluciones para el problema de los refugiados, y
3. “Reflejar con la mayor amplitud posible un balance geográfico.”

Cada año los miembros del EXCOM se reúnen anualmente durante una semana de Octubre en Ginebra, y cuyo trabajo es aprobar los programas, decisiones, directrices, conclusiones y políticas del ACNUR. Las conclusiones sobre la protección a los Refugiados, emitidas por el EXCOM son publicadas por la Asamblea General en forma anual. El EXCOM no sólo realiza labores durante su periodo de sesiones, sino que además cuenta con el Comité Permanente que es su órgano subsidiario, creado en 1995, que se reúne varias veces al año.

Este Comité rinde informes, sobre su trabajo, de manera directa a la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas, que como ya se mencionó anteriormente es la encargada de los asuntos sociales, humanitarios y culturales. El EXCOM responde también a consultas sobre temas detallados durante todo el año. Las dos funciones más importantes del EXCOM son:

1. “Asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el Estatuto de la Oficina y

2. “Revisar anualmente el uso de los fondos a disposición del Alto Comisionado y los programas propuestos o que están en ejecución.”

Además del EXCOM, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se integra por una Oficina Ejecutiva, dos Departamentos y cuatro Divisiones con diversas responsabilidades y operan de la siguiente manera:

1. Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado. Esta Oficina se integra por un Alto Comisionado, un Alto Comisionado Adjunto, un Alto Comisionado Asistente y el Jefe de Gabinete. A lo largo de su historia, ACNUR ha tenido al mando a diez Altos Comisionados (Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1951–1956), Auguste R. Lindt (1956–1960), Félix Schnyder (1960– 1965), Sadruddin Aga Kan (1965–1977), Poul Hartling (1978–1985), Jean-Pierre Hocké (1986–1989), Thorvald Stoltenberg (1990), Sadako Ogata (1990–2000), Ruud Lubbers (2001-2005) y António Gutiérrez (2005- ¿?)), que se han encargado de dirigir y coordinar la labor de este organismo, en la actualidad.

Desde 2005, este cargo lo desempeña el Sr. Antonio Gutiérrez. La Oficina Ejecutiva está a cargo de elaborar las políticas, llevar a cabo una gestión efectiva y vigilar todas las operaciones que realiza el ACNUR en el mundo. Anualmente, el Alto Comisionado informa los resultados del trabajo del ACNUR a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del ECOSOC.

2. Departamento de Operaciones. Está al mando del Alto Comisionado Asistente quien al mismo tiempo está al frente del Comité de Políticas Operacionales que se encarga de asistir al Alto Comisionado para que sus acciones y trabajo operativo tengan una misma dirección. Se compone de las cinco oficinas regionales (África, África del Norte y Oriente Medio, Américas, Asia y el Pacífico, Asia Sudoccidental, Asia Central CASWANAME, y Europa) aunadas a la División de Apoyo a las Operaciones, a una Unidad Especial

para la Situación en Sudán, a los Servicios para Situaciones de Emergencia y Seguridad, y a la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas.

3. Departamento de Protección Internacional. Su estructura se compone de una Dirección y cinco secciones especiales encargadas de Información sobre Protección, Capacidad de Protección, Asesoramiento Letrado y Política de Protección, Supervisión y Apoyo a la Protección, y la sección de Reasentamiento y Casos Especiales.

Este departamento es el encargado de generar los estándares que brinden congruencia y normas sobre la protección internacional, crear conciencia sobre la importancia y principios de la protección internacional, y también se ocupa de ofrecer servicios de consulta para la elaboración de las políticas de operación.

4. División de Relaciones Externas. Relaciones Externas es la división encargada de coordinar los apoyos de carácter financiero, político y público que se otorgan a ACNUR. Es la encargada de la imagen y de la medición de la capacidad de acción de este organismo y también de analizar cómo hacer frente a los cambiantes retos que enfrenta la Oficina.
5. División de Gestión Financiera y Suministros. Su trabajo es optimizar el presupuesto con el que cuenta el ACNUR a fin de que sea utilizado de la manera más eficiente para el cumplimiento de su labor, además realiza la función de contraloría en cuanto a recursos y organización de la Oficina.
6. División de Gestión de Recursos Humanos. ACNUR no sólo se integra por personal permanente, y además de las oficinas, tiene montada toda una red de protección y asistencia humanitaria en campo, en los lugares donde se dan las crisis y en las estaciones migratorias. Por ello requiere la cooperación de Voluntarios de ONU, de Agencias humanitarias en los países, consultores, contratistas, personal local contratado de manera provisional para responder a emergencias o para proyectos, etc. Esta división se encarga de la administración de todo el personal de ACNUR, de las políticas en cuanto a

recursos humanos, contrataciones, capacitación, organización de puestos y gestiones de personal permanente y temporal.

7. División de Sistemas y Tecnología de la Información. La creación de esta división es muy reciente, alrededor de 4 años, y se conforma por el Servicio de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información (STTI) y el Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión (MSRP)

3.8.2. Mandato

El 14 de diciembre de 1950 la Asamblea General de Naciones Unidas (Durante su 5° periodo de sesiones ordinarias), adoptó en su Resolución 428 (V) el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (En adelante Estatuto del ACNUR de 1950). Es de dicho Estatuto de donde se deriva el Mandato de ACNUR, según el cual las labores que debe desempeñar son:

- “Proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y
- “Buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los Gobiernos interesados, a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.” (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo I “Disposiciones generales”, artículo 1)

Cabe destacar que, de acuerdo con su Estatuto, este Mandato se le otorgó al ACNUR únicamente por un periodo limitado de tres años, y con un objetivo limitado a alrededor de 1.2 millones de refugiados que surgieron en Europa, a raíz de la Segunda Guerra mundial y antes del 1° de Enero de 1951 (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo II “Funciones del Alto Comisionado”, artículo 6); así como a aquellos refugiados que ya habían sido previamente reconocidos por los Arreglos de 1926 y 1928, o de las

Convenciones de 1933 y 1938, del Protocolo de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Sin embargo, el desarrollo de la situación mundial contradujo dichas expectativas de Naciones Unidas, pues desde mediados de 1950 comenzaron a surgir conflictos en África, América Latina y Asia, que hasta hoy en día continúan generando millones de refugiados, y que no tienen perspectivas de solución.

Por esta causa el mandato de ACNUR que comenzó siendo tan limitado en tiempo y espacio, se ha prorrogado cada cinco años durante todo este tiempo y ha brindado protección y apoyo a más de 50 millones de personas, extendiendo su labor a todos los continentes. Uno de los ejemplos más claros de cómo, con base en hechos, ha ido cambiando y extendiéndose el mandato y la labor del ACNUR, es que de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951), en su Artículo Primero, ACNUR debe brindar protección y apoyo a:

“Cualquier 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.”

Lo anterior implicaría que la protección del ACNUR se limite a personas que están fuera de su país de origen, nacionalidad o residencia habitual, por lo cual ACNUR estaría imposibilitado para brindar protección a quien permanezca en su país, ni podría evacuar o facilitar la salida de dicha persona.

Sin embargo, y como resultado de la magnitud y falta de control que existe en los conflictos actuales, el ACNUR hoy en día no sólo proporciona asistencia a los refugiados, sino también a solicitantes de asilo, personas repatriadas que requieren apoyo para rehacer sus vidas, personas en situación de apátrida, y cada vez más a personas que si se encuentran dentro de su país de origen, nacionalidad o residencia habitual, pero que son desplazados internos a causa de los mismos temores de persecución o del nivel de violencia generalizada (Establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas).

Los desplazamientos internos no son el único caso por el que el Alto Comisionado ha tenido que ampliar su mandato, pues lo mismo ocurrió en el caso de las personas apátridas. A raíz de la Convención para reducir los casos de Apátrida, adoptada en 1961, en Nueva York, Estados Unidos, y con una petición de la Asamblea General, ACNUR obtuvo el mandato suplementario de promover las Convenciones de 1954 y 1961 sobre apátrida y contribuir a prevenir estos casos, proporcionando servicios técnicos y de consulta.

3.8.3. Derecho de Asilo

El Derecho de Asilo se encuentra consagrado en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que establece que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Derecho mismo que ya había sido consignado en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Organización de Estados Americanos el 2 de Mayo de 1948, durante la IX Conferencia Internacional Americana, llevada a cabo en Bogotá, Colombia.

El asilo, tanto político como humanitario, son figuras que han existido a lo largo de muchísimos siglos, cada vez que algún Estado ha perseguido a uno de sus ciudadanos, y este se ha visto forzado a pedir ayuda a otro Estado para

salvaguardar su vida o su integridad. Los ejemplos podemos encontrarlos desde la antigua Grecia hasta las situaciones actuales de refugiados en todo el mundo:

- Contraste entre asilo y refugio

Es común que ambos términos sean considerados iguales o confundidos, pero ya hemos ido aclarando poco a poco este tema en los capítulos anteriores, pues la base que sustenta ambas figuras es la de brindar protección a personas cuyo gobierno se la ha negado. Sin embargo son figuras distintas, en especial desde el punto de vista legal.

El asilo es una figura jurídica y política forjada en gran medida por el Derecho Interamericano, en especial desde el siglo antepasado con instrumentos tales como el Tratado sobre Derecho Penal Internacional firmado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889, que establecía la prohibición de la extradición de delincuentes políticos asilados en alguno de los países firmantes. Mientras que el refugio es una figura jurídica específica que es contemplada por el Derecho Internacional y cuya base más fuerte en la actualidad es la Convención de 1951.

Lo anterior nos lleva a una diferencia más, en el caso del refugio, la calificación de una persona como refugiado debe basarse únicamente en los criterios establecidos por el Derecho Internacional en sus Convenciones y Protocolos al respecto, en tanto que el otorgamiento de asilo a un individuo es una decisión basada exclusivamente en los diversos criterios y voluntad del Estado receptor.

Otra diferencia entre ambas figuras es que en algunos casos basta con que una persona tenga fundados temores de persecución, para que sea considerada Refugiado, aun cuando no hubiera enfrentado esa persecución en carne propia, sin embargo, en el caso del Asilo es fundamental que si haya enfrentado esa persecución en su persona y no se acepta que sólo tenga temores de ella a pesar de que fueren fundados.

Además, la figura del Refugio es apolítica y esencialmente basada en los Derechos humanos, por lo cual cuenta con muchos más criterios de inclusión que la del Asilo que prácticamente es sólo por razones políticas e ideológicas y cuya estructura es netamente política.

- Organización de la figura del Refugio

Es muy cierto que el derecho de todo Estado a decidir a quién entra o no en su territorio es parte de su soberanía Nacional y es un derecho discrecional que puede ejercer a libre voluntad, imponiendo todas las restricciones que desee.

Sin embargo, en el momento que cada Estado firmó y ratificó la Declaración Universal de los Derechos Humanos decidió obligarse a sí mismo a dejar de sostener que éstos eran un asunto que competía únicamente a su derecho interno, para reconocer que son un asunto de competencia de la comunidad internacional.

Por lo tanto cada Estado que aceptó el artículo 14 de la Declaración y más aún, cada uno de los 148 Estados que firmaron y ratificaron la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, reconoció al derecho de buscar y recibir asilo, como un Derecho Humano y Universal que no le puede ser negado ni limitado, bajo ningún criterio, a ninguna persona que genuinamente lo necesite, ni siquiera alegando la soberanía nacional, pues ella fue subordinada a este Derecho Humano en el momento que el país adquirió este compromiso internacional.

Dado el gran impacto legal que puede tener la consigna anterior, es muy importante delimitar en que casos este derecho es genuino. De acuerdo con el Artículo 1, apartado A, inciso 2 de la Convención de 1951, refugiado es aquella persona que:

“...debido a fundados temores de ser perseguida, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se

encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...”

Dicha Convención sólo era aplicable para los acontecimientos anteriores al 1° de enero de 1951 y dentro de Europa, de tal manera que, a la luz de nuevas situaciones de conflictos mundiales, fue necesaria la redacción del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967 (El Protocolo de 1967), a raíz del cual se dejó de aplicar la fecha límite de 1951, para considerar refugiado a toda persona que cumpla con la definición de la Convención, sin límite temporal.

Con el tiempo ACNUR se dio cuenta que las características de los conflictos generadores de refugiados iban cambiando, en especial en continentes con condiciones e historias muy distintas a las de Europa, de tal suerte que la definición de refugiado se ha tenido que adaptar y extender a las condiciones dictadas por dichos conflictos, para ser capaz de seguir luchando por brindar protección a los refugiados.

Los siguientes instrumentos internacionales son el claro ejemplo de esta adaptación forzosa. El primero, es la Convención de la OUA (Organización de la Unidad Africana), por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (En adelante “La Convención de la OUA de 1969”), aprobada el 10 de septiembre de 1969, en Addis Abeba, Etiopía. Esta Convención establece, en su Artículo 1, párrafo 2, que la definición del término refugiado se extenderá, además de la definición de 1951, 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.”

El segundo ejemplo de la evolución de la definición de refugiado, se dio en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (Aprobada en noviembre de 1984, en Cartagena de Indias, Colombia En adelante “La Declaración de Cartagena de 1984”), según la cual, la definición más apropiada para América Latina es la que:

“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.”

Estas definiciones son la base que se utiliza para determinar si una persona es un refugiado y protegerla, con tal fin se debe hacer una evaluación individual, posterior a la solicitud, y dentro de esa evaluación hay varios aspectos que contemplar tales como las cláusulas de inclusión, exclusión y que indicarán si la persona requiere y merece la condición de refugiado.

De igual manera para brindarle la protección adecuada una vez que se le otorgó la condición, se deben considerar siempre las cláusulas de cancelación y cesación. Todas ellas serán revisadas en el subtema de la solicitud de asilo.

3.8.4. Protección General y Legal

Los antecedentes de la Protección que otorga el Alto Comisionado hoy en día, no se encuentran únicamente en la Sociedad de las Naciones y los esfuerzos realizados en este siglo y el pasado, sino que los podemos rastrear muchos siglos atrás, incluso antes de que los países tuvieran la estructura que actualmente conocemos, pasando por la literatura e historia de prácticamente todas las culturas, incluyendo la bíblica y llegando, de manera clara y específica, hasta la mitología griega.

Protección Legal

Una de las labores más importantes de ACNUR es la protección legal, tanto de los solicitantes de asilo como de los refugiados y demás grupos que contempla su mandato, sin importar si estos se encuentran en campamentos, estaciones migratorias, o ya integrados al país de asilo.

Algunas de las bases legales para brindar esta protección comenzaron a establecerse en América Latina a finales del siglo antepasado, con documentos como el Tratado sobre Derecho Penal Internacional firmado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889 y que establecía ya definiciones para la protección y no devolución de los asilados por delitos políticos.

Ya en el siglo pasado, en Europa se realizaban esfuerzos al respecto, sin embargo eran poco productivos pues los acuerdos internacionales que existían no tenían carácter vinculante y fueron ratificados por pocos Estados.

En el marco de la Sociedad de Naciones Fridjof Nansen, fue designado Alto Comisionado para los Refugiados Rusos en 1921, y se encargó de garantizarles acceso a empleo, documentos de identificación y viaje y protección contra la expulsión. Posteriormente esta Sociedad amplió su definición a otras nacionalidades (Asiria, turca, griega, armenia, española, judía, austriaca y alemana).

Por otro lado, el 20 de febrero de 1928 se firmó en La Habana, Cuba, una Convención sobre Asilo que protegía a los delincuentes políticos y la cual, en un gesto demostrativo sobre sus creencias en cuanto a Derechos Humanos, Estados Unidos firmó negando el reconocimiento del asilo como parte indispensable del Derecho Internacional.

Otros momentos y documentos importantes sobre asilo en el siglo pasado fueron:

- 1933 - Convención sobre Asilo Político de Montevideo
- 1939 - Convención sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo; distinción entre asilo diplomático y territorial
- 1943 - Creación de la Administración de Socorro y Rehabilitación de ONU
- 1946 - Adopción del tema de refugiados por la Asamblea General de ONU
- 1947 - Creación de la Organización Internacional para los Refugiados; establecimiento de los procedimientos de reconocimiento y de la repatriación voluntaria como solución-, ampliación del término de refugiado a raza, nacionalidad, religión y opiniones políticas.
- 1948 - Creación del Organismo de Asistencia a los Refugiados Palestinos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Declaración Universal de Derechos Humanos ambas incluyen al derecho de asilo (Artículo XXVII).
- 1950 - Creación de la Oficina del ACNUR; recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para incluir a apátridas bajo su mandato.
- 1951 - Convención del Estatuto de Refugiado; ACNUR enfocado únicamente a Europa
- 1954 - Convenciones sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático de Caracas;
- 1956 - Primer crisis enfrentada por ACNUR, 200,000 refugiados de Hungría que huían de la represión Soviética del levantamiento húngaro.
- 1967 - Protocolo del Estatuto de Refugiados; quita la restricción temporal y territorial de 1951
- 1969 - Convención de la OUA que regula específicamente problemas de los refugiados en África, Addis Abeba, Etiopía; ampliación de la definición
- 1969 - Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica.
- 1984 - Declaración de Cartagena sobre Refugiados; ampliación de la definición para América
- Derechos y deberes

La Convención de 1951 y los demás instrumentos sobre el tema, les otorgan derechos que consideran básicos, sin embargo son claros al decir que esos derechos nunca serán en menoscabo de otros que los Estados pueden otorgarle a los Refugiados (Artículo 5 de la Convención de 1951), mencionan que el país de asilo deberá garantizarles mínimo el mismo trato legal y humanitario que a sus nacionales. Estos derechos son:

- Adquisición de documento de Identificación y de viaje
- Acceso a la vivienda
- Acceso a un Trabajo bien remunerado
- Acceso a la Justicia nacional
- Derecho a la No discriminación
- Acceso a la educación
- Libertad de tránsito
- Adquisición y protección de sus bienes muebles e inmuebles
- Derecho de asociación
- Acceso a la adquisición de la Nacionalidad del país de asilo

Sin embargo, los Estados pueden, en caso de situaciones especialmente graves como la guerra o los flujos masivos de refugiados, adoptar medidas que sean Provisionales y que consideren indispensable para conservar la seguridad nacional, aun cuando pudieran restringir algunos de estos derechos, pero con la condición de que sea solo hasta que se determine que la persona a quien se le restringieron es realmente un Refugiado (Artículo 9 de la Convención de 1951 Artículo 33 de la Convención de 1951).

El principio legal más importante y que constituye una de las piedras angulares del Derecho Internacional de los refugiados es el llamado non refoulement, que es el derecho que tiene todo refugiado a no ser devuelto, bajo ninguna circunstancia, al país del cual huyó.

Este derecho abarca la prohibición de negarle la entrada en las fronteras a un solicitante de asilo, ya que es su derecho ingresar y pedir que se le reconozca como refugiado. En caso de que con el paso de los años, la situación que lo obligó a huir de su país de origen cambie de tal manera que la persona pueda regresar sin que ello represente ningún peligro para ella o su familia, tendrá el derecho, más no la obligación, de volver a su país en el momento que lo decida.

Es común que los Estados, en protección de sus fronteras, soberanía y población, establezcan barreras físicas y legales para que los extranjeros ingresen y que además impongan sanciones en sus leyes para aquellos extranjeros que entren de manera ilegal. Sin embargo, otro de los principios fundamentales que todo Estado signatario de la Convención de 1951, o de cualquier otro instrumento al respecto, debe aceptar es el compromiso de no sancionar a un refugiado o solicitante de asilo por entrada ilegal a otro territorio, pues en la mayoría de las ocasiones, es la única forma que tienen para huir y ponerse a salvo de quienes los persiguen, además de que nadie podrá impedirle el libre tránsito por el país de asilo.

Una vez que el individuo ha sido reconocido, no podrá ser devuelto jamás a su país de origen, la única circunstancia bajo la cual un refugiado puede ser expulsado del país de asilo, es cuando representa para este país una amenaza a la paz o la seguridad internas y en ese caso deberá notificársele y otorgársele un plazo razonable para solicitar su reasentamiento en un tercer país, a esto se le conoce como el derecho de restricción de expulsión de un refugiado (Artículo 31 de la Convención de 1951 Artículo 32 de la Convención de 1951).

Un punto muy importante de resaltar es que cada refugiado debe responder a toda esta serie de derechos y concesiones, y la manera de hacerlo es cumplir con las leyes de su país de asilo, conducirse de acuerdo con las costumbres morales y legales de dicho Estado y en la medida de lo posible contribuir a su desarrollo.

- Protección General

En pocas palabras, el trabajo que realiza el Alto Comisionado es brindar protección y apoyo a refugiados, solicitantes de asilo, y otras personas bajo su competencia. Sin embargo, nos parece importante aclarar ¿Fuera de la parte legal, cómo lleva a cabo esta labor el ACNUR? Es importante mencionar que debido a la diversidad de conflictos, países, momentos, situaciones y culturas, la labor de ACNUR no se realiza siempre bajo las mismas condiciones.

Un ejemplo claro de lo anterior es cuando existe un flujo masivo de personas, es decir, cuando en un país existe un conflicto de tal magnitud que obliga a cientos o miles de personas a huir, al mismo tiempo, hacia las fronteras más cercanas con otros países, para solicitar asilo. Una vez que ACNUR tiene conocimiento de esta situación, el reconocimiento de refugiado, no se realiza de manera individual, pues obviamente sería demasiado ineficiente para dar atención inmediata a una cantidad tan grande de individuos.

En estos casos se realiza un reconocimiento prima facie, es decir que todas las personas que forman parte de un movimiento de huida colectivo son reconocidas como refugiados, sin estudio previo del caso individual, siempre que dicha afluencia colectiva se deba a alguno de los motivos reconocidos por ACNUR.

A diferencia del caso anterior, existen solicitantes de asilo que llegan a otro país individualmente, por ejemplo una persona perseguida por pertenecer a cierta raza. Al llegar al país, deberá presentar al gobierno y a ACNUR su solicitud de asilo para que su caso sea estudiado conforme al procedimiento de determinación de la condición de refugiado que se mencionó en el subtema anterior y de acuerdo con esa investigación individual se determine si se le otorga la condición de refugiado.

Es importante mencionar que en este proceso, ACNUR cuenta con el apoyo de agencias y organizaciones especializadas en Derechos Humanos, y en especial de

agencias y organismos de los Gobiernos con los que de manera conjunta debe decidir si aceptar al solicitante como refugiado.

Una vez que el solicitante de asilo ha sido reconocido como refugiado, es indispensable que se le acredite y registre para legalizar su situación en el país de asilo. Cuando existe un flujo masivo, al entrar al país de asilo, los refugiados suelen ser asentados en campamentos de refugiados, con la finalidad de facilitar el registro y ayuda inmediata. En este caso, ACNUR no sólo tiene como trabajo el registro de los refugiados, sino también su alimentación, alojamiento, seguridad dentro del campamento y organización.

Para distribuir los alimentos, a cada refugiado se le da una tarjeta de distribución alimenticia que servirá para llevar un control de las raciones entregadas cada día, en cuanto al alojamiento, la mayoría de las veces se proporcionan tiendas de campaña a las familias para que vivan en ellas el tiempo que deban permanecer en el campamento. Cuando se deban tomar las medidas necesarias en cuanto a seguridad y organización de los campamentos, el Alto Comisionado deberá realizar reuniones en las que se llegue a consensos con los refugiados del campamento, la finalidad de que sea así es respetar e incluir sus usos y costumbres, aunque siempre en la medida de los valores de la organización y el derecho internacional.

3.9. Legislación de Protección Internacional de Refugiados en América Latina.

Ahora nos detendremos a conocer cuál es el marco jurídico encargado de regular el derecho de los refugiados en la región latinoamericana.

En América Latina se cuenta con la extensa y nutrida figura jurídica del asilo, que a palabras de reconocidos especialistas internacionales son el antecedente del sistema universal o Convención de 1951 sobre los refugiados de las Naciones Unidas.

Entre los acuerdos multilaterales latinoamericanos que contemplan el derecho de protección internacional, hallamos el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 en cual contenía el derecho de asilo, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928 que normaba el asilo diplomático, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933 también incluía al asilo diplomático, el Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939 el que regulaba de forma directa el asilo territorial, y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954. Los cuales se han utilizado para resolver la problemática de las personas que se han visto en el desplazo forzado.

Con el surgimiento de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, la región americana se acogió a la reserva geográfica, reconociendo el carácter europeo de la Convención, en la postura de que era solamente aplicable a quienes dejaron su país por acontecimientos ocurridos en Europa.

Sin embargo, en la década de 1970, en países tales como Bolivia y Chile surgieron acontecimientos que obligaron a sus habitantes a huir, dando paso a que el ACNUR implementara en el Cono Sur la Oficina regional de Buenos Aires, Argentina para la asistencia de estos refugiados.

Ante la llegada de flujos masivos de refugiados centroamericanos que atravesaban las fronteras de sus países de origen, hacia los demás países latinoamericanos, se realizó del 11 al 15 de mayo de 1981 en Tlatelolco, México, el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. De sus conclusiones primera, tercera, cuarta y novena se destacó lo siguiente:

- El reconocimiento como principio básico del Derecho Internacional, de la no devolución para ambos regímenes (universal y regional).
- El conjugar los aspectos más favorables de la tradición del Sistema Interamericano, con los elementos que aporta el Sistema Universal de protección a refugiados.

- El extender en América Latina la protección que los instrumentos universales y regionales otorgan a los refugiados, 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 en parte del territorio del país de origen.
- La coordinación y cooperación de los órganos competentes de la Organización de los Estados Americanos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de protección internacional.

En el año de 1984 se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, el Coloquio al que se denominó la Declaración de Cartagena, sus puntos más importantes son el I párrafo 6º, II b), f), h), i), j), l), m), de donde se contempló:

1. Que los problemas jurídicos y humanitarios de la región en lo referente a los refugiados, serán encarados con la coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales.
2. Que se adopte la terminología establecida por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes.
3. Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, individual y con colaboración del ACNUR.
4. Programas de protección y asistencia a los refugiados en aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad. Así también programas y proyectos a la autosuficiencia de los refugiados.
5. Capacitación para los funcionarios responsables de la protección en cada Estado, con la colaboración del ACNUR.
6. No trasladar al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país receptor.
7. Erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados. Por lo que hace a sus conclusiones podemos enfatizar: que se reitera la importancia del

principio de no devolución y la prohibición del rechazo en las fronteras en la quinta; la ratificación de la naturaleza humanitaria de la concesión de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado en la cuarta; el establecimiento de un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados con base en los preceptos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 en la octava; la protección y asistencia por parte de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales para las personas desplazadas dentro de su país de origen en la novena conclusión. En la duodécima se reafirma el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados siempre en condiciones de completa seguridad del lugar de residencia del desplazado en su país de origen.

La conclusión de mayor importancia contenida en esta Declaración es la Tercera, puesto que es la que extiende la definición de refugiado, para ello tomo como antecedente el artículo 1, párrafo 2 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana y la doctrina de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El concepto ampliado de refugiado debe contener, de acuerdo con esta Declaración de Cartagena, los elementos de la Convención de 1951 y de su Protocolo, más los siguientes supuestos, con el fin de también considerarle como refugiado:

“...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”. Trataremos de dar un panorama de los elementos que constituyen esta definición de refugiado que nos da la Declaración de Cartagena.

Anteriormente se mencionó que se debía entender por la violación masiva de derechos humanos a que hace alusión este concepto ampliado, más lo volveremos

a reproducir diciendo que el documento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos o CIREFCA titulado “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina de 1989 interpretó el elemento de la definición de refugiados al señalar que “pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática...” (Cançado Trindade, Antonio Augusto:, et al., Op. Cit. p. 120).

Los conflictos internos son situaciones que provocan inseguridad e inestabilidad en un determinado territorio y dan paso al desplazo forzoso para huir de los mismos.

Serrano nos entrega una clasificación de estos conflictos, siendo nueve, que a continuación se explicarán (Serrano Migallón, Fernando: México, 1998, pp.4-8). El primero, es el golpe de Estado, el cual “es un acto llevado a cabo por parte de órganos del mismo Estado”, el doctrinario nos señala que el golpe de Estado lo pueden realizar tanto los funcionarios del propio gobierno, como otros elementos que forman parte del aparato del Estado; otro es el levantamiento el cual es descrito como la “insurrección no organizada en contra del gobierno establecido”, es un acto colectivo y violento. Le siguen la revolución la cual es “la tentativa... de derribar a las autoridades políticas existentes y sustituirlas con el fin de efectuar cambios profundos en las relaciones políticas, en el ordenamiento jurídico constitucional y en la esfera socioeconómica”, se hace uso de la violencia, con el fin de cambiar las instituciones políticas, económicas o sociales de una nación; la revuelta o rebelión, de conformidad con Serrano, se limita a un área geográfica específica, no persigue un derrocamiento total del orden constituido, sino el retorno a los principios originarios que regulaban las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos, para la satisfacción inmediata de derechos políticos, sociales o económicos; los actos de violencia “son la intervención física intencional de un individuo o grupo contra otros...su objetivo es destruir a los adversarios políticos o colocarlos en la imposibilidad física de actuar con eficacia, además de doblegar su resistencia y su voluntad”; el pronunciamiento, es el alzamiento o injerencia militar contra el

Gobierno por parte del jefe del ejército. El autor nos dice que se presenta para impedir un acto de gobierno o la promulgación de un texto legal, y una vez que se evita el acto, se da por terminado; la insurrección es el “movimiento de un núcleo de individuos, que pueden formar parte del aparato de Estado contra el poder dominante, que ordinariamente se puede identificar con el gobierno”, se presenta con una participación menor de personas, puede durar poco o dar paso a una revolución; por invasión extranjera, se entiende “la situación en la que se encuentra un país después de que su territorio y su soberanía han sido violados por un poder extranjero”; y por último la secesión refiere a la “separación de un territorio y de sus habitantes respecto de un Estado con la intención de constituirse en una entidad estatal autónoma”. Las razones que llevan a una porción geográfica a separarse del país al que pertenecen pueden ser la consideración de no inclusión en los asuntos internos, o la no identificación con ese Estado.

Por otra parte, la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas, se adoptó el 7 de diciembre de 1994 en San José, Costa Rica, para conmemorar el décimo aniversario de la Declaración de Cartagena de donde se expresa que este último documento internacional ha sido eficaz para la práctica humanitaria de los países en materia de refugiados. La Declaración de San José de 1994 considera que la violación a los derechos humanos es una de las causas de desplazamientos, por lo que se debe salvaguardarlos desde la protección de los desplazados hasta la solución duradera del mismo. Del mismo modo solicita la protección de los derechos humanos y del sistema democrático para la prevención de los conflictos que provocan éxodos masivos de refugiados, pues se considera responsabilidad de los Estados el erradicar las causas que originan los desplazamientos forzados.

En su segunda conclusión reitera la definición de refugiado considerada por la Declaración de Cartagena. De la décima conclusión se reafirma que los refugiados son titulares de derechos fundamentales los que deben ser respetados antes, durante y después de su éxodo o retorno a su lugar de origen. En la décima primera

conclusión se enfoca en la situación de los niños refugiados tomando en consideración la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Otro punto importante es el décimo segundo en donde se deben incluir criterios basados en el género para el estudio de solicitudes de la condición de refugiado que presenten las mujeres y niñas. Se habla de la participación de grupos de mujeres y de las comunidades indígenas en los programas de solución de situaciones de refugiados, retornados y desplazados en la décimo tercera conclusión.

En la conclusión vigésimo tercera se exhorta al ACNUR para que difunda y promocióne en los países latinoamericanos las normas de protección de los refugiados con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Otro instrumento multilateral es la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, la cual fue adoptada en México el 11 de mayo de 1999. Esta declaración incluye los problemas a los que se enfrentan las personas desarraigadas, como las manifestaciones de racismo más la xenofobia en contra de su persona, y que se les considere delincuentes.

Dentro de su recomendación sexta se piden garantías hacia el trato de los migrantes conforme a los derechos humanos, exhortando a los Estados establecer mecanismos apropiados para la protección de sus ciudadanos en el exterior, tomando medidas para identificar a los refugiados que se encuentren entre los migrantes para preservar la institución jurídica del asilo. En la décima recomendación promover los derechos de los refugiados para sensibilizar a la opinión pública cuyo fin es crear una cultura solidaria hacia los refugiados y así contrarrestar las tendencias xenófobas. Para dicho objeto el ACNUR y los gobiernos se apoyaran en los medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales para la difusión en todos los sectores de la población en materia de refugio.

Con la Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, celebrada el 16 de noviembre de 2004 se conmemora el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena. Entre los puntos destacables podemos mencionar:

1. Reconocer que la persecución puede guardar relación con el género y la edad, para lo cual se tendrá presente las necesidades de protección de hombres y mujeres, niñas y niños, adolescentes y ancianos.
2. Las facilidades para la autosuficiencia económica de los refugiados al generar fuentes de empleo; entregando documentos, y simplificando los trámites de validación y reconocimiento de estudios. Para terminar con la legislación de protección internacional de los refugiados en la región latinoamericana, tenemos la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, del 11 de noviembre de 2010. Para efecto de conocer su contenido resaltamos lo siguiente:
 - Ratificar en todo la región de América Latina los instrumentos internacionales en materia de protección de refugiados.
 - Hacer frente a las causas fundamentales de los desplazamientos de los refugiados.
 - Adoptar mecanismos nacionales de protección que atiendan nuevas situaciones no previstas en por los instrumentos de protección internacional de refugiados.
 - Promover la solidaridad, el respeto, la tolerancia y el multiculturalismo para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas en situación de refugio.
 - Evaluar las necesidades de protección internacional de los niños separados o no acompañados, para determinar el interés superior del menor. Es importante para el buen manejo de la materia sobre refugiados, que se distribuyan y compartan responsabilidades los Estados miembros

y el Alto Comisionado, hay que agregar la participación activa de las organizaciones no gubernamentales en derechos humanos en divulgación de los derechos y deberes de las personas en desarraigo forzado, solamente de esta manera se podrá erradicar una problemática que trae consigo crisis en los países.

3.10. Surgimiento del Derecho Internacional Humanitario

Antes de que naciera la etapa moderna del Derecho Internacional Humanitario, existían normas, tanto de costumbre como de derecho que podían tener aplicación en los conflictos armados. Se trataba de acuerdos generalmente bilaterales concluidos durante o después de las hostilidades y que buscaban asegurar un tratamiento recíproco a los heridos o a los prisioneros, o simplemente llevar a cabo las acciones humanitarias derivadas de la ejecución de un tratado de paz; sin embargo estas normas dependían de negociaciones frecuentemente injustas y no gozaban de un respeto universal. Ya entre las primeras reglas del derecho internacional Público se encuentran normas con un cometido humanitario.

Fue entonces que Henry Dunant que fue testigo casual de la batalla Solferino (La batalla se llevó a cabo entre el ejército austriaco y el ejército francés comandado por Napoleón III que dejó miles de personas devastadas, capturados y muertos), en 1859, horrorizado al observar la ausencia de toda ayuda para los heridos, organizó a los residentes locales para brindarles asistencia. Dunant publicó un ensayo titulado “Un recuerdo de Solferino”, en el cual describía los horrores presenciados y exponía sus ideas acerca de los medios necesarios para mejorar la asistencia a los heridos, así marca tres propuestas esenciales:

- a) La fundación de sociedades nacionales de auxilio, equiparlas y darles la formación necesaria para que pudieran dar asistencia a los heridos de guerra, con el objetivo de apoyar a los servicios médicos que eran insuficientes o inexistentes dentro de los ejércitos.

- b) Que aquellas personas que se encontraran fuera de combate por haber sido heridas, así como el personal y el equipo médico de asistencia deberían ser considerados como neutrales enarbolando un emblema que los distinguiera y los protegiera adoptando como símbolo una cruz roja.
- c) Proponía un trato internacional que le diera la fuerza de una ley a estas propuestas a fin de garantizar la protección de los heridos combatientes pero sobre todo civil que incluían a mujeres y niño que quedaron desprotegidos así como del personal médico que los asistiese.

De estas acciones o conflictos es que surgen los refugiados a quienes también darán protección los preceptos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario y aunque es cierto que esta figura surge de los desastres de la guerra en la actualidad ya se habla de diversas actitudes por las que se puede solicitar este “beneficio”.

Este acto dio origen a uno de los elementos clave del primer convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, estos convenios surgen con la finalidad de únicamente proteger a los intervinientes dentro de los conflictos armados, a aquellos que eran definidos en el derecho de guerra, los combatientes y no combatientes, independientemente del bando al que pudieran pertenecer y así se forma el “Comité Internacional de Socorro a los Heridos” en 1863, conocido comúnmente como el “Comité de los cinco” y que posteriormente se convertiría en el “Comité Internacional de la Cruz Roja”; si bien es cierto que surge por este hecho con el paso del tiempo el Derecho Internacional Humanitario ha abarcado también figuras diversas como los refugiados, pues como ya se señaló se puede entender a esta rama del Derecho como aquella encargada de resguardar los principios inherentes del ser humano y su tratamiento, dentro de un conflicto bélico, así, los refugiados, los asilados, los desplazados se merecen el mismo trato humano de las personas que han dejado de participar en los enfrentamientos ya que su situación jurídica deriva de los mismo conflictos.

Este comité tomo gran fuerza rápidamente debido en gran medida a que sus objetivos parecían ser una protesta pública contra las atrocidades de la guerra; y en Octubre de 1863 celebro su primera reunión con representantes de asociaciones de socorristas voluntarios de varias partes del mundo. En esta reunión se reconoció la necesidad de obtener un estatuto de neutralidad para los heridos víctimas de las hostilidades y para el personal sanitario encargado de su auxilio.

El comité de los cinco comienza a persuadir al gobierno suizo para que invite a una convención Diplomática a diversos gobiernos para celebrar un convenio sobre el tema de los heridos y enfermos en campaña. Fue entonces que en 1864 el consejo federal Suizo se reunió en una conferencia diplomática donde se aprobó el convenio para mejorar la suerte que corren los heridos en los ejércitos en campaña. El Convenio de Ginebra de 1864 sentaba las bases del desarrollo del derecho humanitario contemporáneo. Las principales características de ese tratado son:

- a) Normas permanentes, escritas, de alcance universal, destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos.
- b) Tratado multilateral, abierto a todos los Estados;
- c) Obligación de prodigar cuidados sin discriminación a los militares heridos y enfermos;
- d) Respeto e identificación mediante un emblema (cruz roja sobre fondo blanco), del personal sanitario, así como del material y de los medios de transporte sanitarios.

En 1868 se aprueba la Declaración de San Petersburgo que prohíbe la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra y proclama la prohibición general de utilizar armas "que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres".

En relación con la regulación de los conflictos armados, la característica más importante de este periodo fue la firma de los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, que es la normativa básica del moderno DIH:

- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- Convenio de Ginebra, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

En este momento se producen tres hechos importantes. El primero en 1951 se crea el estatuto para los refugiados, el cual dará protección a este sector poblacional derivado de los conflictos armados, el segundo es en 1968 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 2444, sobre el respeto de los Derechos Humanos en los conflictos armados, que estableció los principios básicos del DIH de limitación de medios y métodos de combate, de protección de la población civil y de distinción. El último acontecimiento se produjo como consecuencia de la celebración de la Conferencia Diplomática celebrada en Ginebra entre 1974 y 1977 donde se aprobaron los dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949:

- Protocolo Adicional I, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.
- Protocolo Adicional II, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Ambos Protocolos tienen la finalidad de ampliar y complementar los citados Convenios de Ginebra. No obstante, en el año 2005 se aprobó un tercer Protocolo Adicional sobre el emblema por el que se establece un signo distintivo adicional, el Cristal Rojo.

También es necesario destacar un hecho de gran importancia en el ámbito del sistema de eficacia del DIH, la aprobación el Estatuto de Roma de 1998 por el que se creó el primer Tribunal Penal Internacional de carácter permanente de la historia, la Corte Penal Internacional, la que contribuirá con la finalidad del Derecho Internacional Humanitario que es limitar el sufrimiento causado por la guerra, por los conflictos armados mediante la protección y la asistencia a las víctimas, los prisioneros, los refugiados, y a la población civil, en la mayor medida posible. Por ello, el derecho aborda la realidad de los conflictos sin considerar las razones o la licitud del recurso a la fuerza. Regula sólo los aspectos del conflicto que son de interés humanitario.

El principal sujeto del Derecho Internacional Humanitario es el Estado, pues actúa como parte de los convenios realizados y como responsable de estar involucrado en un conflicto armado internacional. Sin embargo abundan otros sujetos específicos que son:

- a) Heridos y enfermos: son las personas, militares y civiles, que debido a un traumatismo, enfermedad u otro trastorno o incapacidad de orden físico o mental, tenga necesidad de asistencia o cuidado médico y que se abstengan de todo tipo de hostilidad.(art 8 y 34 del Protocolo I)
- b) Combatientes: son todas las fuerzas, grupos y unidades armadas y organizadas colocadas bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados. Estos son protegidos por el Derecho Internacional Humanitario en el momento que caen en manos del enemigo y son considerados como prisioneros de guerra como lo establece el III Convenio de Ginebra.
- c) Desaparecidos: persona detenida o retenida ilegalmente por las fuerzas policiales o militares y se desconoce su paradero.
- d) Inválidos: son personas militares o civiles que sufren alguna discapacidad física o mental

- e) Náufragos: Son las personas civiles o militares, que se encuentren en situación de peligro en el mar o en otras aguas, a consecuencia de un infortunio que los afecte a ellas o a las naves que las transportan y se abstengan de todo acto de hostilidad.
- f) Niños: todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.
- g) Periodista: Es la persona que se dedica profesionalmente al periodismo, investiga e informa de temas de interés público.
- h) Población civil: son los ciudadanos pertenecientes a un Estado, que no se encuentran en los combatientes o no combatientes.
- i) Personal sanitario: Es el personal dedicado a fines sanitarios y comprende al personal militar o civil de una parte en conflicto, personal de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y personal de las unidades de transporte sanitario.
- j) Personal religioso: Personas, militares o civiles dedicados exclusivamente al ejercicio del ministerio.
- k) Prisioneros de guerra: todo combatiente que caiga en manos del enemigo aunque no participe en esos momentos en las hostilidades.
- l) Refugiados: son personas que han cruzado una frontera internacional porque corren el riesgo de ser perseguidas o han sido perseguidas en sus países de origen, (figura de principal interés para el desarrollo del presente).
- m) Rehenes: persona que queda en poder de alguien como garantía mientras se llega a un acuerdo o pacto con un tercer actor.

Todos estos sujetos son objeto de mención y aplicación de las normas establecidas en los convenios de Ginebra o en sus protocolos adicionales.

Así los cuatro convenios de Ginebra establecen que se deberán aplicar en caso de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado entre las partes contratantes desde el inicio de las hostilidades; también rigen los conflictos armados de pueblos

contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los regímenes racistas, que propagan el miedo y el temor de las personas por sus vidas.

El Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra emitido el 12 de Agosto de 1949, pues constituye un gran avance ya que por primera vez define las condiciones mínimas de trato para la población civil en caso de conflicto armado sin olvidar que los refugiados son civiles que por temores huyen de su Estado, así el artículo 44 de este ordenamiento hace la referencia a los refugiados.

“Artículo 44 fracción VII Refugiados: Tomando las medidas de control previstas en el presente convenio, la potencia detonadora no tratara como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica de un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún gobierno.”

En este convenio quedan protegidas las personas que en cualquier momento y de la manera que sea se encuentren en caso de conflicto u ocupación en poder de una parte contendiente o de una potencia ocupante de la cual no sean súbditos.

Las personas protegidas tienen derecho al respeto de su persona, su honor, sus derechos familiares, su religión y sus costumbres, no podrán ser usadas para operaciones militares y deberán tener la facilidad para dirigirse a las potencias Protectoras o a las Organizaciones Humanitarias sin que exista coacción de ninguna especie sobre su persona. Las personas protegidas que se encuentren en territorio ocupado mantendrán los beneficios del Convenio, quedaran prohibidos los traslados forzosos individuales o colectivos y las deportaciones o el retorno a su lugar de origen.

Con ayuda de las autoridades nacionales y locales la potencia ocupante facilitara el buen funcionamiento de aquellos establecimientos que se vayan a destinar al cuidado de los niños y de igual manera deberán asegurar el suministro de víveres y

medicinas a la población civil junto con las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los hospitales.

La parte que interne a personas protegidas estará obligada a proveerles una manutención y los servicios médicos necesarios y deberán ser alojados en forma separada de los prisioneros de guerra, así como deberán proporcionarles la alimentación digna. Los lugares de internamiento quedaran bajo las órdenes directas de un oficial o funcionario responsable de las fuerzas militares o de la administración civil de la potencia en cuyo poder se encuentren los interesados teniendo siempre en cuenta las cuestiones humanitarias al tratarse de establecer algún tipo de disciplina y quienes se encuentren en dentro de estos establecimientos no deberán perder el derecho de comunicarse con sus familiares para hacerles de conocimiento su situación, así como también podrán comunicarse con la Agencia Central de información del CICR, se les permitirá a los internos enviar y recibir correspondencia, para recibir alimentos, ropa y medicamentos, así les darán de igual manera la posibilidad de recibir visitas de sus familiares.

Las potencias en cuyo poder se hallen los internos sufragaran los gastos de su repatriación y deberán establecer Oficinas Nacionales de Información sobre personas protegidas que informaran a la Agencia Centro de Información.

Del mismo modo encontramos que el protocolo adicional a los convenios de ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional también ayuda a la protección de la población civil en donde se encuentran resguardados los refugiados, ya que representa un gran avance en la protección de las víctimas de la guerra al regular los conflictos no internacionales. Esto es importante en la medida que gran número de los focos de conflicto en la sociedad internacional actual, se desarrollan en el interior de países en desarrollo y esto demuestra el interés del Derecho Internacional Humanitario en la protección de la persona humana sin importar el tipo de conflicto en que se halle inmersa, la realidad es que actualmente a pesar de que se habla de la guerra contra

el narcotráfico o guerra de pandillas este concepto tiene una connotación diferente a la que se concebía en 1949, ahora son conflictos armados que de igual manera y desafortunadamente traen consecuencias terribles como las guerras de antaño entre potencias solo que a un nivel interno.

Lo expuesto anteriormente es lo que establecen los Convenios de Ginebra y deberán ser respetados bajo cualquier circunstancia y su violación debe ser perseguida y castigada, sobre todo las infracciones graves que pueden ser entendidas como cualquier acto cometido contra personas o bienes protegidos por los convenios tales como el homicidio internacional, la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos, el hecho de causar intencionalmente grandes sufrimientos o de atentar gravemente en peligro la integridad física o mental de una persona en poder de una parte distinta de la que depende la deportación, los traslados ilegales, la detención ilegal, el hecho de obligar a una persona protegida a servir en las fuerzas armadas de una potencia enemiga, o de privarla de su derecho a ser juzgada regular e imparcialmente según las prescripciones de los convenios, la toma de rehenes la destrucción y la apropiación no justificada de bienes por necesidades militares y llevadas a cabo en gran medida, de manera ilícita y arbitraria (Normas fundamentales de los convenios de Ginebra y de sus protocolos adicionales, CIRC, 2 ed. Ginebra 1983); por esto también las potencias neutrales aplicaran los mismos convenios en caso de recibir en su territorio heridos, enfermos miembros del personal sanitario, pues se entiende que estos derechos son inalienables, no pudiendo en ningún momento renunciar a ellos total o parcialmente ni mucho menos ignorarlos.

Así todas esas acciones tipificadas como delitos internacionales son un gran avance en el intento por humanizar y así obligar a los gobiernos a tomar las medidas necesarias durante un conflicto armado y a aplicar el Derecho Internacional Humanitario con el que se busca garantiza a los refugiados y a los desplazados internos el acceso a la ayuda humanitaria.

3.11. Primeras Instituciones de Apoyo a los Refugiados

En este punto se analizarán aquellos organismos Internacionales de ayuda y asistencia a refugiados, tomando como base la idea de que en las Relaciones Internacionales si bien los actores principales son el Estado y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, existen otra serie de organismos, grupos, asociaciones que participan y modifican frecuentemente dichas relaciones.

En efecto existe una serie de grupos de presión en el escenario internacional que influyen en la toma de decisiones y que pueden ser nacionales o internacionales, no importando su carácter todas participan en la vida internacional tal y como lo señala Quincy Wright “las Relaciones Internacionales incluyen las relaciones entre todos los grupos que ejercen algún grado de poder independiente y de iniciativa” (Truyol Y Sierra, Antonio: Madrid, 1973). La Cruz Roja, que es un organismo no gubernamental que forma parte activa de la Sociedad Internacional y de su Derecho puede fungir como un actor de presión por ello es pertinente hablar de ella.

3.11.1 El Papel de la Cruz Roja

El Comité internacional de la Cruz Roja es una institución humanitaria imparcial, neutral e independiente, fruto de la guerra, que funge como intermediario neutral entre los beligerantes, como promotor y guardián del Derecho Internacional Humanitario, procurando garantizar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados, disturbios interiores y demás situaciones de violencia interna.

La historia del CICR y la de lo que se denominó Derecho Internacional Humanitario han corrido parejas. A medida que las funciones del CICR se ampliaban debido al contacto continuo con las realidades de la guerra, el organismo instaba a los gobiernos a ampliar el alcance del Derecho Internacional Humanitario, que poco a poco fue incorporando nuevos temas, como la guerra naval, los prisioneros de guerra y la población civil o los refugiados.

A raíz de la propuesta de Dunant se crearon sociedades nacionales de socorro y de ayuda en el mundo entero, estas sociedades, tomaron el nombre de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y desarrollaron sus propias actividades en el campo humanitario, tornándose en casos de conflictos armados auxiliares de los servicios de salud de las fuerzas armadas de sus países respectivos.

En tiempo de paz las sociedades nacionales de Cruz Roja se dedican a tareas relacionadas con la salud, la educación, la atención en casos de desastre natural, así como de la difusión de los principios de la Cruz Roja y de las normas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, tiene como tarea fundamental la de intervenir en las situaciones de conflictos armados y las de violencia análoga, prestando protección y asistencia a las víctimas de estos acontecimientos.

La Cruz Roja como toda institución gubernamental va a consagrar ciertos principios rectores, estos principios le dan sentido a esta institución tanto para ejercer sus funciones humanitarias en todos los países como para conservar su prestigio y el respaldo de la Sociedad internacional. Estos principios son:

- a) Humanidad: las actividades de la Cruz Roja tienen como fin último proteger y aliviar la vida y la salud de toda persona humana sin discriminación alguna. Asimismo, trata de favorecer la cooperación y amistad entre los pueblos.
- b) Imparcialidad: Este principio es esencial para los albores de la Cruz Roja. Se refiere básicamente a que la Cruz Roja se dedica única y exclusivamente a socorrer a los individuos de acuerdo a sus necesidades más urgentes, sin distinguir nacionalidad, raza, religión, etc.
- c) Neutralidad: La Cruz Roja se abstiene de participar en las hostilidades y toda controversia política, religiosa con el fin de mantener la confianza de los países.

- d) Independencia: La Cruz Roja es independiente; sus sociedades nacionales si bien están apegadas a la legislación de sus respectivos países, conservan su autonomía para poder actuar siempre de acuerdo a los presentes principios.
- e) Voluntariedad: La Cruz Roja es una institución que actúa de manera voluntaria y desinteresada.
- f) Unidad: En cada país solo puede existir una sociedad de Cruz Roja al servicio de todos los individuos.
- g) Universalidad: La Cruz Roja es una institución Universal.

Estos principios ayudan a reforzar su actuar pues completan su organización y estructura y logran de esta forma que la Cruz Roja cumpla con el cometido de brindar asistencia a quien lo necesite por lo mismo surgen diversas funciones que desarrollara la institución como son:

- a) Servir como institución neutral en caso de conflicto armado entre países o de guerra civil. Al actuar entre partes beligerantes procura que las víctimas de conflictos reciban la protección y asistencia estipulada en los convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales.
- b) El CIRC tiene derecho de iniciativa para emprender acciones humanitarias, contando para ello con sus características de neutralidad e independencia.
- c) Otorgar el reconocimiento a las sociedades Nacionales que han implementado programas de asistencia apegados a los principios fundamentales y al obtenerlo pasan a formar parte oficialmente de la Cruz Roja Internacional.
- d) Es el órgano encargado de promover el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario que tratándose de refugiados y sectores vulnerables producto de un conflicto armado es el principal protector de su seguridad e integridad.

3.11.2. El papel de la OIR

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial se produjo uno de los mayores desplazamientos de la historia entre rusos, ucranianos, polacos, bielorrusos y alemanes por lo tanto en 1943 se creó la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA), esta se creó con el mandato de asistir y reconstruir en las zonas devastadas y no como organismo específico para los refugiados, se ocupaba de todas las personas desplazadas por la guerra y no solo a las que habían huido de sus países de origen, la UNRRA proporciono ayuda de emergencia a miles de refugiados y desplazados en las zonas que estaban bajo control de los aliados y finalizada la guerra se dedicó sobre todo a las labores de repatriación, pero no prospero pues no tenía independencia de las fuerzas aliadas.

En 1946 el problema se acentúa, y surge el debate de si la UNRRA debía o no proporcionar asistencia a las personas que no querían ser repatriadas dentro de las propias Naciones Unidas convirtiéndose en un asunto de gran polémica en el Consejo de Seguridad, por lo que se buscó la opción de crear una nueva institución capaz de atender las necesidades de los refugiados de la época. Por eso fue creada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la Asamblea general de Londres de 1946 la “International Refugee Organization” (OIR por sus siglas en español) se encargó de asumir las tareas de la UNRRA y determinar si el refugiado merecía llamarse refugiado y fijar la categoría en la que encuadraba. El candidato debía presentar una solicitud acompañada de las pruebas que justificaran su status y en el caso de que esto no fuera posible, los datos necesarios para obtenerlas.

Desafortunadamente este procedimiento no ha cambiado desde la fundación de la OIR hasta la actualidad, es un procedimiento un tanto arcaico que prevalece aún en nuestros días y que deberá ser cambiado al menos para un sector vulnerable como lo son los menores migrantes no acompañados.

Esta organización se encargaba principalmente del cuidado sanitario y la alimentación de los refugiados, así como de preparar su futuro, esto es, adaptarlos

a las nuevas condiciones de vida que enfrentaban y atendiendo su establecimiento en los países a los que debían dirigirse, por esto se considera el primer organismo internacional que abordó de forma exhaustiva todos los aspectos relativos a la cuestión de los refugiados.

Así mismo expidió permisos de residencia, pasaportes especiales para los que viajaban al exterior y permitió a los refugiados trabajar, tener propiedades, contraer matrimonio, les dejó participar en los beneficios de la Asistencia social en los mismos términos en que se concedía a los ciudadanos del país donde estaban viviendo.

La OIR había sido organizada por un término de tres años. Se suponía que en este espacio de tiempo terminarían sus funciones por que el problema de los refugiados estaría resuelto. Pero los acontecimientos turbulentos del mundo continuaban lanzando fuera de sus orbitas nacionales a cientos y millares de hombres perseguidos o desplazados sin embargo la OIR no solamente no pudo liquidar el problema sino que por el contrario tenía que hacer frente a nuevas y dolorosas contingencias.

Así, durante su vigencia la OIR realizó una eficiente labor teniendo a su cargo más de un millón y medio de refugiados pero no fue suficiente, pues las mismas demandas de la sociedad en esa época producto de la guerra y de los desplazamientos que se dieron la sobrepasaron para orillarla a evolucionar a lo que hoy se conoce como el Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas

CAPÍTULO 4.- La Protección Complementaria de los Refugiados en México.

Es momento de profundizar en el tema de la protección complementaria en el caso de los refugiados en México. Para su mejor comprensión es necesario hacer una revisión de la protección de los refugiados en nuestro orden social, y después enfocarnos en el examen de la institución jurídica denominada protección complementaria.

Al conocer las características de ambas figuras jurídicas, podremos conocer las diferencias o similitudes existentes entre ellas. El fin que persigue este capítulo, es determinar cuáles son las ventajas o desventajas, que obtendrá o se enfrentará, el individuo al que se le ha otorgado la protección complementaria en el territorio nacional.

4.1 La Protección de los Refugiados en México.

El presente tema es el referido a la protección de los refugiados en territorio nacional, su marco jurídico es la Ley Suprema la cual está integrada por la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma celebrados por México.

En la Constitución Federal, en su numeral 11, encontramos la base jurídica de la protección internacional en territorio nacional:

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el

país. En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.” La Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 en su Título Primero de las Disposiciones Generales de su Capítulo Único nos dice en el artículo 1 que:

“Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República”. El artículo 3 de la misma Ley señala su objeto es:

“Regular la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria, así como establecer las bases para la atención y asistencia a los refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos”. El artículo 4 de la ley en cita, señala que la Secretaría de Gobernación, en la aplicación e interpretación de esta Ley, deberá observar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables sin perjuicio de la intervención de otras autoridades de conformidad con las disposiciones antes referidas y demás aplicables.

La institución o autoridad competente para la aplicación de la norma en materia de refugio es la Secretaría de Gobernación o SEGOB. Sus atribuciones están establecidas en el artículo 15 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, como lo son el reconocimiento de la condición de refugiado, la promoción de soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados y orientar sobre los derechos y obligaciones de los solicitantes y refugiados en el país, entre otras atribuciones. Por acuerdo de 7 de marzo de 2011 SEGOB delega facultades en materia de refugio en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del titular de la COMAR y del titular del Instituto Nacional de Migración. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o COMAR, la cual es

creada por acuerdo publicado el 22 de julio de 1980, es la encargada de llevar a cabo el estudio de las necesidades de los refugiados extranjeros en territorio nacional, esto de conformidad con el punto Primero del acuerdo. En tanto que el Instituto Nacional de Migración es auxiliar a las funciones de la COMAR.

Las autoridades competentes observarán los principios rectores del derecho de protección internacional, para el correcto ejercicio de sus funciones. Tales principios se ubican en el numeral 5 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, siendo los que a continuación se enumeran:

1. Principio de no devolución.
2. Principio de no discriminación.
3. Principio de interés superior del niño y la unidad familiar.
4. Principio de no sanción por ingreso irregular.
5. Principio de confidencialidad.

El criterio de non refoulement o no devolución, es el fundamental dentro del derecho de protección internacional, y por lo tanto es de observancia obligatoria para los Estados. El origen del mismo se localiza en el artículo 33 de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en donde se prohíbe la devolución.

El principio que nos ocupa no permite que una persona solicitante de refugio o refugiada, se le niegue la entrada a nuestro país ni se le obligue a regresar contra su voluntad al territorio de otro país donde su vida y libertad peligran por motivos que den origen a una persecución. Implica que el solicitante de refugio o refugiado no podrán ser objeto de rechazo en la frontera del país, ni ser devuelto al territorio de otro Estado donde su vida peligre por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un grupo social u opinión política, así como cuando exista violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el

orden público del país de origen del individuo que ha buscado protección en nuestro país.

Cabe señalar que una persona no podrá beneficiarse de la presente disposición al ser considerada un peligro para la seguridad del país en donde se encuentra, o cuando constituya una amenaza para la comunidad del país al que ingreso, el refugiado que ha sido objeto de una condena definitiva por delito grave. Ello significa que de manera excepcional, la devolución es permitida.

En lo que hace al principio de no discriminación, en el artículo 3 de la Convención de 1951 en cita, se señala que los Estados parte aplicarán las disposiciones de la Convención, sin discriminar a los refugiados por razones de raza, religión o país de origen. Nuestra Ley suprema en su artículo 1, quinto párrafo garantiza el principio de no discriminación, y extiende su protección a otros individuos en estado de vulnerabilidad.

De este modo prohíbe la discriminación motivada por:

“Origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” El dispositivo 8 de la Ley Sobre Refugiados y protección complementaria, establece tal principio, del cual indica que las autoridades competentes deberán adoptar las medidas para impedir que el solicitante o refugiado sea objeto de discriminación motivada por las mismas razones que expone la Constitución federal, pero añade otras como la condición económica, embarazo, o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos.

A través del principio de interés superior del niño y la unidad familiar, consagrado en el artículo 9 de la Ley Sobre Refugiados en mención, un refugiado que

permanece en territorio mexicano, tendrá a su alcance el derecho a la protección familiar. Para garantizar la reunificación familiar, se autorizará, por derivación de la condición de refugiado, la internación al país del cónyuge, concubinario, concubina, hijos y parientes consanguíneos hasta el cuarto grado del refugiado; también podrán ingresar los parientes consanguíneos hasta el segundo grado del cónyuge, concubinario o concubina que dependan económicamente del refugiado, de conformidad con el artículo 58 de la misma Ley. En el párrafo 2 del anexo de la Convención de 1951, se adopta el derecho de los refugiados a dicho principio, en particular de los menores, al incluir en el documento de viaje de un miembro de la familia u otro refugiado (de manera excepcional) a los niños, esto con sujeción a los reglamentos del país de expedición.

Con el principio de no sanción al refugiado que se encuentra ilegalmente en el territorio nacional, se garantiza el derecho establecido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de buscar asilo y disfrutar del mismo en un país cualquiera, por ser un derecho humano esencial pedir refugio en caso de persecución o sufrir peligro de persecución en el país de origen. La Convención de refugiados de 1951 en su precepto 31 consagra el principio de no sanción por entrada irregular de los solicitantes de refugio, si alegan causa justificada de su ingreso o presencia ilegales. La condición para favorecerse, es llegar directamente del territorio donde su vida o libertad estuvieran en amenaza de persecución y se presente de inmediato ante la autoridad competente para justificar su estancia ilegal. Solamente se aplicarán restricciones a la libertad de circulación o tránsito hasta que la regularización de su situación en el país, u obtenga su admisión en otro Estado. La Ley Sobre Refugiados, en su dispositivo 7 apunta que no habrá imposición de sanción por motivo de ingreso irregular al territorio de un refugiado, en atención al sentido humanitario en que está basado el derecho de protección internacional. En caso de haberse iniciado procedimiento migratorio por ingreso irregular al solicitante de refugio, se suspenderá hasta que se emita la resolución sobre el reconocimiento de la condición de refugiado.

El último criterio a tomar en cuenta es el de confidencialidad. Dicho principio lo localizamos en el artículo 10 de la Ley Sobre refugiados en cita, siendo un derecho el resguardo estricto de la información aportada por los refugiados a las autoridades. Cuando algún servidor público requiera información de un refugiado, deberá solicitarla a la autoridad competente, una vez con acceso a la misma, deberá ser tratada con estricta confidencialidad. Este criterio implica además, la obligación de no proporcionar información al país de origen de la persona refugiada que teme persecución en su contra, si esta no lo autoriza.

De este modo, la legislación nacional garantiza la protección de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales suscritos por el gobierno mexicano y demás ordenamientos sobre la materia, a favor de las personas refugiadas.

En el capítulo primero de nuestra investigación definimos el concepto de refugiado de conformidad con lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes. Ahora es turno de definir al refugiado según lo señalado por la legislación nacional.

En el año de 1990, se incorpora la definición de refugiado contemplada en la Declaración de Cartagena de 1984 a la Ley General de Población, como característica migratoria de No Inmigrante (era el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internaba en el país temporalmente), a la letra decía:

“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”.

El 7 de junio del 2000, ocurrió la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967 para asumir los

compromisos de protección de refugiados expresados en tales instrumentos internacionales. A pesar de lo anterior, es hasta el 27 de enero de 2011 cuando la definición de refugiado se amplía, agregando lo señalado por la Convención de 1951 a lo expresado por la Declaración de Cartagena de 1984, con la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria en su fracción V, del artículo 2, la cual dispone que el refugiado sea:

“El extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley es reconocido como tal por la Secretaría de Gobernación”. Se desprende del numeral 13 de la ley en cita, que se reconocerá como refugiado al extranjero que se sitúe bajo alguno de los siguientes supuestos:

1. Por fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, 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 residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
2. Ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
3. Por circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Por refugiado se comprende al individuo que sufre persecución o amenaza de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o al que huye del territorio donde su vida, seguridad y libertad peligran por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La definición de refugiado que nos proporciona la fracción XXII del artículo 3 de la nueva Ley de Migración de 25 de mayo de 2011, es:

“...a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente.” Recordemos que el procedimiento para que una persona extranjera le sea reconocida la condición de refugiada consta de 5 etapas:

1. Solicitud. La solicitud para la obtención del estatuto de refugiado se podrá formular por escrito o verbalmente ante la COMAR o cualquier otra autoridad la que deberá dar aviso a la Coordinación.
2. Orientación al solicitante. La Coordinación velará para que la persona que presente una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado obtenga la información sobre dicho procedimiento, así como los derechos que podrá ejercer durante el desarrollo del mismo, y demás derechos humanos y obligaciones que tendrá durante su estancia en el país.
3. Entrevista personal. La COMAR realizará una entrevista personal al solicitante de la condición de refugiado con objeto de ampliar la información inicialmente proporcionada, para estar en posibilidad de resolver eficazmente sobre otorgar o negar el reconocimiento de la condición de refugiado.
4. Resolución que otorga o niega la condición de refugiado. La Coordinación, dentro del plazo de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la

presentación de la solicitud, emitirá la resolución que otorgue o niegue la condición de refugiado. Para el caso de brindar la condición de refugiado se expedirá el documento migratorio que acredite la legal estancia.

5. Recurso. En caso de negativa de la condición de refugiado por parte de la COMAR, el interesado podrá interponer dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, el recurso de revisión ante la propia Coordinación, a efecto de que se otorgue la condición de refugiado. Una vez que una persona obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiada, tiene determinados derechos, de acuerdo con el dispositivo 44 de la ley en mención, el cual dice que los refugiados deberán obtener mayor acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

Los derechos para las personas refugiadas en nuestro país son, los que a continuación se señalan:

1. Recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos;
2. Recibir servicios de salud;
3. Recibir educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios;
4. Ejercer el derecho al trabajo, pudiéndose dedicar a cualquier actividad, siempre que sea lícita, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia;
5. Obtener el documento de identidad y viaje expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores;
6. Solicitar la reunificación familiar, y
7. Obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría, que acredite su legal estancia en el país como refugiado. Derivado de lo anterior, los refugiados estarán exentos de todo pago de derechos por concepto de servicios migratorios. Otro derecho con que cuentan los refugiados en

nuestro país, es concederles la residencia permanente, pudiendo residir en cualquier lugar de la República Mexicana.

El artículo 45 de la misma Ley expone que la obligación de los refugiados es respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los reglamentos expedidos conforme a la misma, además de acatar las medidas adoptadas para mantener el orden público. Sin embargo, existe la salida involuntaria del territorio del país, para la persona refugiada que no cumple con lo establecido por el dispositivo antes señalado, entre los supuestos que motivan la devolución del refugiado son las causales de cesación de la condición de refugiado, la expulsión y la extradición.

Entre las causales de cesación de la condición de refugiado, se encuentran en el Título Quinto denominado De los Procedimientos de Cesación, Revocación y Cancelación, Capítulo I llamado del mismo modo, de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, en su artículo 33. Así tenemos que la Secretaría cesará la condición de refugiado al individuo que se ha acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad; a quien al haber perdido su nacionalidad, la recobra voluntariamente; a aquel que ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; al sujeto que se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido de conformidad con el artículo 13 de la presente Ley; cuando han desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, incluyendo al individuo que carece de nacionalidad que ya está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.

Sin embargo, no cesará de la condición de refugiado, cuando el refugiado invoque razones graves derivadas de la persecución por la que originalmente dejó su país de origen, aun cuando hayan desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado, y pueda retornar a su país de origen o residencia, así

como mantener un fundado temor de persecución por alguno de los motivos contemplados en el artículo 13 de esta Ley.

Las causales de revocación o pérdida, son las señaladas por el artículo 34 de la Ley Sobre Refugiados en comento, en cual se afirma que la Secretaría revocará la condición de refugio, si con posteridad a su reconocimiento, un refugiado realice las conductas contempladas por las fracciones I y III del artículo 27 de la ley en cita, las cuales son cometer delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano; y cometer actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

En el artículo 52 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, ubicamos la base legal para expulsar o devolver a otro país a un refugiado, en caso de haber razones fundadas para considerar que:

a. Pone en riesgo la seguridad nacional; b. Ha sido objeto de una condena definitiva por delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad. La expulsión a extranjeros del territorio nacional es dictaminada por el Presidente de la República, según lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 33 de la Constitución federal:

“El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.” Este dispositivo no explica el motivo de la expulsión de un extranjero del país.

En relación al artículo en mención, encontramos el numeral 114 de la Ley de Migración, el cual nos proporciona la razón de la expulsión a extranjeros del territorio mexicano:

Por fundados temores se entenderán, según la fracción I del artículo 2 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, los actos y hechos que den o hayan dado lugar a una persecución, y que por su naturaleza, carácter reiterado o bien, por una acumulación de acciones por parte de un tercero, ponen o podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona.

“Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Mansilla indica que la expulsión es un “acto de soberanía de los Estados por el cual auto protegen su seguridad e integración nacional, y tiene la naturaleza jurídica de una sanción” (Mansilla y Mejía Ma. Elena, Op. Cit. p. 79).

Anterior a la reforma al artículo 33 constitucional con fecha de 10 de junio de 2011, la expulsión de extranjeros se efectuaba con la privación de la garantía de audiencia, es decir, se hacía abandonar del territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de un juicio previo, a los extranjeros cuya permanencia fuera considerada inconveniente. Con la reforma vigente, se garantiza un derecho humano fundamental, que es acceder a la justicia lo cual permite defenderse de todo acto de autoridad, por lo cual era indispensable que toda expulsión ya no se realizara con la privación de un juicio. Si bien la expulsión tiene la característica de ser una sanción aplicable a extranjeros juzgados indeseables a los intereses nacionales, este actuar de la autoridad debe cumplir con los requisitos que señala el artículo 16 constitucional, siendo estos la motivación y fundamentación de la causa legal del proceder de la autoridad.

La extradición es “la institución jurídica que permite a un Estado, conocido como requirente, solicitar a otro Estado, denominado requerido, la entrega de un individuo al que se le atribuye la comisión de un delito, para que sea juzgado y en su caso condenado” (López Meza, Judith Selene, Op. Cit. p. 54), o para que cumpla la condena cuando el sujeto ya fue sentenciado, se dice que su fin es evitar que una

conducta delictiva quede impune. Para que proceda la extradición, la conducta debe estar tipificada en ambos Estados, y por otro lado, el delito debe considerarse grave. Como acto de soberanía del Estado receptor, le corresponde decidir la entrega o no del presunto delincuente al Estado solicitante. La norma aplicable a la extradición es el Tratado internacional, la Ley de Extradición Internacional o a falta de ambos, la reciprocidad. Su fundamento es el párrafo tercero del artículo 119 constitucional que indica que las extradiciones serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial.

En caso de presentarse una solicitud de extradición de un refugiado:

1. La SRE notificará a la SEGOB por conducto de la COMAR, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, a partir de la fecha en que reciba la solicitud de extradición.
2. La SEGOB deberá remitir a la SRE, el listado de los refugiados.
3. Durante el procedimiento de extradición, la SEGOB, deberá emitir su opinión a la SRE, respecto de si la solicitud es acorde o no, con la salvaguarda del principio de no devolución.
4. Dicha opinión se hará llegar al Juez de conocimiento, por conducto de la SRE, para su consideración (antes de que se emita la opinión jurídica a que se refieren los artículos 28 y 29 de la Ley de Extradición Internacional, el Juez procederá dentro de tres días, a emitir su opinión. El Juez remitirá, con el expediente, su opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que el Titular de la misma dicte la resolución respectiva).
5. En caso de existir una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado pendiente de resolución, la SEGOB deberá resolverla en un plazo no mayor a 10 días hábiles. Como se puede observar, es la autoridad administrativa la responsable de decidir sobre la procedencia o no de la extradición.

Por otra parte, para los refugiados existen soluciones duraderas para ayudarlos en su situación. La primera de ellas es la repatriación voluntaria, la cual es considerada la solución duradera más conveniente al refugiado según el ACNUR. La segunda de esas soluciones duraderas, es la integración local, es decir la permanencia en el país que le ha acogido como refugiado con derechos como la reunificación familiar, empleo y optar por la ciudadanía del país.

La Ley Sobre Refugiados en comento no expresa nada al respecto del retorno voluntario al país de origen, solo considera la integración a la sociedad del individuo refugiado al otorgarle la residencia permanente con ciertos derechos como la residencia permanente, trabajar, educación, servicios médicos, entre otros, lo que se conoce como asistencia institucional.

La COMAR como órgano que atiende las necesidades de la población refugiada, tiene como actividades primordiales establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades en los ámbitos federales y locales, que brinden apoyos para atender de manera inmediata tales necesidades. Otra actividad es facilitar la integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan los refugiados, así como si son menores y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona en estado de vulnerabilidad.

Para lo anterior, la COMAR, identificará las necesidades que presenta cada refugiado, para elaborar un plan a seguir. Después contactará a las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, así también a las instituciones especializadas en grupos vulnerables con la finalidad de que faciliten los beneficios de sus programas para atender las necesidades de los refugiados. En todo momento la Comisión orientará y apoyará en los trámites a los refugiados.

La asistencia institucional que otorga la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, incluye:

1. Atención social, para el aprendizaje del idioma español, servicios médicos, educación, ayuda para subsistencia y programas de bienestar social.
2. Atención integral a menores y adolescentes no acompañados o separados.
3. Reunificación familiar, a través de solicitudes de internación al país de los familiares del refugiado.
4. Integración al país, mediante la capacitación para el empleo, orientación en trámites de naturalización y demás trámites ante dependencias gubernamentales.
5. Asuntos migratorios, la que comprende la regularización migratoria, la expedición de documentación de identidad y viaje. Es así como la asistencia institucional es la parte de las soluciones duraderas que contempla la integración a nuestra sociedad, de la comunidad refugiada en el país.

4.2 La Protección Complementaria de los Refugiados en México.

Toda persona que solicite de un Estado protección, tiene el derecho de buscar y recibir asilo debido a que es un derecho humano fundamental establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Así tenemos, que todo Estado parte tiene la obligación de brindar auxilio a los solicitantes que necesitan protección, siempre con apego al respeto de los derechos humanos básicos.

Determinadas personas necesitan de protección internacional; sin embargo, dada la estricta definición de refugiado establecida en la Convención sobre los Refugiados de 1951, no pueden acceder a la misma por no estar comprendidas en los supuestos jurídicos que de ella emanan.

Amnistía Internacional expone que las personas que son protegidas por razones humanitarias como no refugiadas, son las que pueden estar en peligro si regresan a su país.

De este modo “quienes no encajan en el criterio de la Convención sobre los Refugiados de la ONU, o no han recibido el reconocimiento oficial de refugiados...pero no pueden volver en condiciones de seguridad a su país de origen, suelen recibir el nombre de refugiados de hecho” (Amnistía Internacional, Op. Cit. p. 29).

El ACNUR nos enfatiza que el término de protección complementaria, es refiriéndolo como los mecanismos legales para proteger y otorgar el estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no satisfacen los criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, de acuerdo a la interpretación de los Estados. A ello habrá que agregarle que tampoco satisfacen los criterios del Protocolo de 1967 de la propia Convención, ni de otros instrumentos regionales de África y América aplicables al concepto de refugiado.

La piedra angular de la protección complementaria es el principio de no devolución, esto significa que los extranjeros gozarán del no rechazo en frontera, y podrán permanecer en el país que otorga protección internacional, ello para evitar el retorno involuntario al país de origen o de residencia habitual donde pelagra su vida o integridad física.

Tanto el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, consagran que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. En la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o degradantes aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1975, en su párrafo primero del numeral 3 proclama que “ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una

persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. Estos son instrumentos internacionales que dan soporte a la protección complementaria, sin necesidad de que las legislaciones internas contemplen dicha institución jurídica.

La citada Convención en su artículo primero dice que por tortura debemos entender “todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”. El mismo dispositivo jurídico nos indica que no se consideran actos de tortura, los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes a éstas.

Tomando en cuenta que el artículo 133 de la Constitución Federal señala que dicho ordenamiento, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados internacionales celebrados por el Presidente con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, consideramos es el fundamento legal que garantizará el derecho de otorgar protección internacional no comprendida en el instrumento universal y en los demás instrumentos regionales, a los extranjeros que necesiten se les brinde ayuda en el territorio nacional para proteger su vida e integridad física.

Para aquellas personas, existe un tipo de protección, una nueva figura jurídica en nuestra leyes denominada “protección complementaria”, la cual es definida en la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria en la fracción IV de su artículo 2 como la:

“Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Esto significa que cuando un extranjero que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado, no reúne tales requisitos para su otorgamiento, la autoridad deberá evaluar si requiere la protección complementaria.

La protección complementaria consiste en no devolver a un individuo a su país de su nacionalidad o residencia, por ser objeto de amenazas en contra de su integridad física o de su vida.

En la legislación nacional encontramos esta institución jurídica en la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria en su Título Cuarto, Capítulo II llamado De la Protección Complementaria. La autoridad que otorga dicha protección es la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o COMAR.

En materia de protección complementaria, el Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene entre sus facultades en materia de protección complementaria, efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que se encuentren en el país, pero cuando se determine que un solicitante no reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado, evaluará si el extranjero requiere protección complementaria, y otorgará la protección complementaria a los extranjeros que se encuentren en los supuestos de la Ley sobre Refugiados y Protección complementaria. Asimismo, llevará a cabo y resolverá el procedimiento para retirar la protección complementaria, de conformidad con los supuestos expresados en el artículo 32 de la Ley en cita.

Otra de sus facultades es llevar un registro actual de los extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria, y recibir los avisos de cambio de residencia y

viaje al país de origen de los extranjeros que reciben protección complementaria. La misma autoridad debe orientar sobre sus derechos y obligaciones a los extranjeros que se les otorgue protección complementaria en el territorio nacional; así como atenderlos con pleno respeto a sus derechos humanos. Por último le compete, implementar programas para difundir y promover los derechos humanos de los extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria.

De conformidad con el acuerdo delegatorio de facultades para ejercer atribuciones en materia de refugiados y protección complementaria, el Subsecretario de Población, Migración tiene la atribución de establecer y difundir criterios que se deban considerar en la atención de los extranjeros que reciban protección complementaria.

Por su parte, de conformidad con el acuerdo en mención, se desprende que el Titular del Instituto Nacional de Migración, tiene la facultad de coadyuvar con la COMAR en la recepción de solicitudes de extranjeros solicitantes de protección internacional, así como de notificar las resoluciones respectivas, y emitir las constancias de trámite respecto de la solicitud de la protección requerida. Además dentro de su actuar, en base a lo que resuelva la COMAR, debe expedir el documento migratorio que acredite la residencia permanente en la República mexicana a los extranjeros que reciban protección complementaria.

La autoridad competente podrá autorizar el otorgamiento de la protección complementaria a los extranjeros que se ubiquen en los siguientes supuestos señalados por el artículo 28 de la Ley sobre Refugiados en cita:

No podrá ser devuelto un extranjero al territorio de otro país en donde:

1. Su vida peligré.
2. Existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

El procedimiento para otorgar la protección complementaria consiste en que la SEGOB por medio de la COMAR deberá considerar la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, la Secretaría de Gobernación solicitará opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante de otorgamiento de la protección a la SRE. Tal opinión deberá emitirse dentro de los 15 días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; transcurrido el plazo sin recibir la opinión solicitada, se tendrá por inexistente la información sobre el particular. En la protección complementaria existen cláusulas de exclusión, como en la protección internacional de refugiados. De conformidad con el dispositivo 27 de la ley en cita, tenemos que no se otorga la protección, cuando existan motivos fundados para considerar que un individuo solicitante de protección ha cometido delitos contra la paz, crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra; asimismo al que ha cometido delito grave antes de su internación al territorio nacional, y al que ha realizado actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Cuando se evalué un otorgamiento sobre protección complementaria, la misma será notificada al solicitante en la misma resolución que recae en el procedimiento sobre el reconocimiento de refugiado.

Todo solicitante de protección complementaria tendrá el derecho de:

1. Acceder a los derechos humanos establecidos por la Constitución Federal, entre ellos a no ser discriminado.
2. Gozar del principio de no devolución, o sea a no ser devuelto o expulsado mientras se lleva a cabo el análisis de la solicitud que hace la autoridad competente.
3. Al respeto del principio de confidencialidad de la información que aporte, y de la no notificación (que no se notifique) a las autoridades de su país de origen o residencia.

4. Acceder al derecho de debido proceso, de forma justa y gratuita.
5. Se le asigne intérprete o traductor que tenga conocimiento de su lengua.
6. Expedirle la constancia del trámite que le acredite como solicitante.
7. Recibir cualquier tipo de atención médica.
8. Reconocimiento de su personalidad jurídica.
9. Recibir protección internacional con pleno respeto a sus derechos humanos.
10. No ser sancionados por su ingreso ilegal al territorio mexicano. Por otra parte deben proporcionar información verídica acerca de su identidad, de las razones que le obligaron a abandonar su país de origen y respetar las leyes nacionales.

Una vez que se determina que un extranjero requiere de protección complementaria, se expedirá a la brevedad el documento migratorio que acredite su legal estancia, se le concederá la residencia permanente para vivir en cualquier parte de la República mexicana. En caso de haberse iniciado procedimiento migratorio, este se resolverá conforme a la resolución de otorgamiento de la protección complementaria.

Las personas que calificaron para recibir protección complementaria, cuentan con los siguientes beneficios de conformidad con la Constitución, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Ley de Migración y demás ordenamientos sobre la materia:

1. Recibir la documentación que acredite su legal estancia en el país. Al extranjero se le documentará como residente permanente.
2. Circular libremente por el territorio nacional, es decir, libertad para permanecer, transitar y salir de la República mexicana, con las limitaciones establecidas por la Ley Suprema. Para tal, se le concederá documento de viaje para entradas y salidas fuera del territorio nacional.
3. Permiso para trabajar en cualquier actividad siempre que sea lícita.
4. Reconocimiento de su personalidad jurídica.

5. Procuración e impartición de justicia, respetando el derecho de debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos.
6. Acceder a la asistencia institucional, como los servicios educativos, provistos por el sector público y privado, atención médica, solicitar reunificación familiar, entre otros.
7. Expedición de actas relativas al matrimonio, divorcio, nacimiento y muerte por parte de los jueces del Registro Civil.
8. Exención de pago de derechos por concepto de servicios migratorios.
9. Expedirles el documento de identidad y viaje. Por otro lado, están obligados a respetar la legislación nacional, y cumplir con las obligaciones en materia migratoria, como informar los cambios de domicilio, solicitar todos los documentos de identidad como estado civil, actas de matrimonio, nacimiento de hijos, hacer del conocimiento de la autoridad la pretensión de salir del país.

Según lo estipulado en el artículo 32 de la Ley sobre refugiados en mención, la protección complementaria otorgada se podrá retirar al extranjero cuando se:

1. Acredite que ocultó o falseó la información proporcionada, o
2. Desaparezcan las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la protección complementaria. De igual forma, podrá dar inicio a retirar la protección complementaria, cuando el extranjero beneficiado con aquella pretenda viajar a su país de origen. De acuerdo a la información que le proporcione el extranjero a la COMAR, se tomará la decisión de retirarla o mantenerla.

Otra manera de terminar el otorgamiento de dicha protección complementaria, es hacer abandonar a un extranjero, que califico para la obtención de la protección complementaria, con la expulsión o deportación a otro país. Para tal efecto debe haber razones fundadas para considerar que el extranjero que recibió protección complementaria, pone en riesgo la seguridad del país, o constituye una amenaza a

la sociedad al ser objeto de una condena definitiva por delito grave. Lo anterior con la salvaguarda del principio de no devolución, por lo cual la autoridad deberá tomar las acciones procedentes a fin de cumplir con dicho principio.

La Ley de Migración en su artículo 15, contempla como solución duradera para la persona que obtuvo la protección complementaria y por lo tanto la residencia permanente, la integración a los ámbitos de la vida económica y social del país, con la garantía de respeto de su identidad y diversidad étnica y cultural.

Por último consideramos que la protección complementaria es un tipo de protección internacional, en el cual las personas desplazadas de su país de origen, buscan refugio en un Estado que les brinde certeza en el respeto de sus derechos humanos fundamentales como la vida e integridad física.

4.3. Ventajas y Desventajas de la Protección Complementaria de los Refugiados en México.

Abordaremos las ventajas y desventajas que se desprenden de la institución jurídica de la protección complementaria a favor de personas en busca de refugio en el territorio nacional, para ello realizaremos una comparación con lo estipulado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su Conclusión 103, y con lo establecido en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, para conocer la eficacia respecto a la institución jurídica denominada “protección complementaria”.

Comencemos a examinar los párrafos referentes al estudio de la protección complementaria, enunciados en la Conclusión sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección del 7 de octubre de 2005, o Conclusión 103. La mencionada Conclusión señala las bases a las que deben apegarse los Estados partes cuando brinden protección complementaria a los particulares necesitados de protección internacional pero que

no cumplen con los requisitos definidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 para recibir el estatuto de refugiado.

Recordemos que el Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es la agencia encargada de brindar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones definitivas a los mismos, sin embargo, con posterioridad se amplió la competencia del ACNUR, otorgándole la capacidad para proteger a grupos especiales de personas que por sus circunstancias no cubren los criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951. Es por ello, que el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado establece las pautas para que un Estado signatario pueda otorgar formas de protección complementaria, puesto que la labor del Alto Comisionado es la supervisión o vigilancia de las disposiciones en materia de personas necesitadas de refugio, de acuerdo con el artículo 35 de la Convención de 1951.

La Conclusión 103 del 7 de octubre de 2005 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección, considera los siguientes puntos:

1. Reafirma que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, son la base del régimen internacional de protección a los refugiados, por ello es de suma importancia su plena aplicación en especial del principio de la no devolución, por ser fundamental. En la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria podemos observar que vela por el principio fundamental de la prohibición de la devolución de los individuos que salen de su país de origen en busca de protección.
2. Reconoce la necesidad de protección internacional en casos no considerados por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Es por ello que en nuestro país se reconoce la existencia de una figura jurídica diferente al refugio.

3. Reafirma el principio de que todo ser humano debe gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación, incluido el derecho a gozar de asilo.
4. Subraya el valor de los instrumentos regionales, como la Convención OUA de 1969, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y de la legislación sobre asilo de la Unión Europea, que reconocen ciertas necesidades de protección internacional que trascienden la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.
5. Propugna el uso de formas complementarias de protección para particulares necesitados de protección internacional que no cumplan con la definición de refugiado conforme la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967. Con la implementación de la institución de protección complementaria en las leyes nacionales sobre la materia, se cumple con tal consideración.
6. Afirma que las medidas destinadas a ofrecer protección complementaria deben aplicarse de manera que fortalezca, y no menoscabe, el régimen internacional de protección de refugiados.
7. Afirma que las obligaciones en virtud de tratados internacionales pertinentes, que prohíben la devolución, cuando sean aplicables, constituyen importantes instrumentos de protección para los particulares que no cumplen con la definición de refugiado, para lo cual pide a los Estados respeten el principio de no devolución. El gobierno mexicano ha ratificado o adherido, instrumentos internacionales de gran importancia en materia de derechos humanos como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, entre otros, los cuales prohíben la devolución de personas necesitadas de protección internacional.
8. Alienta a los Estados a que, al conceder formas complementarias de protección, ofrezcan el mayor grado de estabilidad y certeza, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas sin discriminación, para lo cual deberán tener en cuenta los principios del interés

superior del menor y el de la unidad familiar. Tanto la Ley sobre Refugiados de 2011 y la Ley de Migración contemplan derechos mínimos a favor de los extranjeros en territorio nacional que buscan protección.

9. Recomienda que, cuando proceda considerar la posibilidad de poner fin a las formas complementarias de protección, los Estados adopten criterios objetivos, y enunciados clara y públicamente. Si bien en la Ley sobre Refugiados en cita, se prevén los supuestos en los cuales se retira la protección complementaria, no se indica de manera expresa el procedimiento a seguir.
10. Indica que los Estados pueden consultar al ACNUR, cuando consideren la posibilidad de conceder o suspender una forma complementaria de protección.
11. Recomienda se establezca un procedimiento amplio, equitativo y eficiente ante una autoridad central de expertos que adopte una sola decisión que permita la evaluación de la condición de refugiado, seguida de otras necesidades de protección internacional, como forma de evaluar todas las necesidades de protección internacional sin menoscabar la protección de los refugiados. En la ley respectiva, se precisa el procedimiento para reconocer la condición de refugiado, y en caso de no calificar para el mismo, se procede a evaluar si existe la posibilidad de brindar protección complementaria. Así tenemos que la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, apega sus dispositivos legales, a lo expresado por la Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR; sin embargo, ha fallado en ciertos aspectos de la protección complementaria. A continuación mencionaremos esas desventajas.

En primer lugar, se puede observar que la persona que obtuvo protección complementaria, no tiene a su alcance los procedimientos de cesación, revocación y cancelación, con sus respectivos supuestos, con que cuenta el extranjero que le fue reconocida la condición de refugiado. La desventaja de la protección complementaria es que solamente se retira la protección bajo dos supuestos y la

ley sobre la materia no prevé un medio de defensa que permita revisar la resolución emitida. Nosotros consideramos que en el Título Quinto denominado De los Procedimientos de Cesación, De la Revocación y De la Cancelación, en su Capítulo I, se modifique a fin de agregar más supuestos para retirarles la protección complementaria a las personas que calificaron, transcribiremos textualmente el artículo 33 de la Ley en cita, con la respectiva modificación:

Artículo 33. La Secretaría cesará el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria al que:

- I. Se ha acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;
- II. Habiendo perdido su nacionalidad, la recobra voluntariamente;
- III. Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- IV. Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido de conformidad con el artículo 13 de la presente Ley;
- V. Han desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, o
- VI. No tiene nacionalidad y por desaparecer las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual. No cesará el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria, en los supuestos comprendidos en las fracciones V y VI, cuando el refugiado pueda invocar razones graves derivadas de la persecución por la que originalmente dejó su país de origen, o que mantenga un fundado temor de persecución por alguno de los motivos contemplados en el artículo 13 y de las razones fundadas que son señaladas en el artículo 28 de esta Ley.

De la misma forma, se podrían modificar los artículos 34 y 35 de dicha Ley, que hablan sobre la revocación y cancelación del reconocimiento de la condición de

refugiado. A continuación transcribiremos tales dispositivos, con la modificación que consideramos debe hacerse:

El artículo vigente dice: Artículo 34. La Secretaría revocará el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando con posteridad a su reconocimiento, un refugiado, realice conductas contempladas en las fracciones I y III del artículo 27 de esta Ley. Proponemos se modifique el dispositivo a fin de incluir a las personas que reciben protección complementaria: Artículo 34. La Secretaría revocará el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria, cuando con posteridad a su reconocimiento, un refugiado o un extranjero que reciba protección complementaria, realice conductas contempladas en las fracciones I y III del artículo 27 de esta Ley. Igualmente con el artículo siguiente, que señala actualmente lo siguiente: Artículo 35. La Secretaría cancelará el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando tenga en su poder pruebas fehacientes que demuestren que el solicitante ocultó o falseó los hechos declarados sobre los que basó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido oportunamente, hubieran ocasionado el no reconocimiento de la condición. Creemos que lo conveniente es: Artículo 35. La Secretaría cancelará el reconocimiento de la condición de refugiado o el otorgamiento de la protección complementaria, cuando tenga en su poder pruebas fehacientes que demuestren que el solicitante ocultó o falseó los hechos declarados sobre los que basó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido oportunamente, hubieran ocasionado el no reconocimiento de la condición o el no otorgamiento de la protección.

Del artículo 36 al 43 de la Ley en cita, se regula el procedimiento correspondiente para cesar, cancelar o revocar el reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que pensamos que, igualmente se podría aplicar a la persona que obtuvo protección complementaria.

La protección complementaria tiene a su alcance determinados derechos y la orientación sobre los mismos y como obtenerlos, lo cual se denomina asistencia

institucional. Sin embargo en la Ley sobre Refugiados en mención, no indica expresamente que tengan a su alcance la asistencia institucional las personas que recibieron protección complementaria, tal beneficio se deduce de la mención que se realiza al considerar a las víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el dispositivo 59 de la ley en comento, así también del artículo 15 de la Ley de Migración que incluye el acceso a la misma a todos los migrantes, por lo cual lo consideramos como desventaja. Derivado de lo anterior consideramos oportuno incluir expresamente a la persona que obtuvo la protección complementaria, en el siguiente dispositivo:

“Artículo 54. La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan, así como si son niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en estado de vulnerabilidad”. Por otra parte, encontramos que las figuras jurídicas de la condición de refugiado y de protección complementaria comparten las características del Principio de No devolución, el cual es la piedra angular del derecho de protección internacional, ya que impide que una persona en situación de vulnerabilidad regrese a su país de origen, permitiendo el libre tránsito a un Estado que le salvaguardará su vida, libertad e integridad física. Igualmente se comparte el principio de no sanción por ingreso irregular, el de no discriminación, unidad familiar e interés superior del menor, y de confidencialidad. Igualmente comparten la asistencia institucional que cubre áreas prioritarias como salud, educación, reunificación familiar, servicios migratorios, e integración a la sociedad y la exención de todo costo derivado de trámites o servicios migratorios, debido al estado de vulnerabilidad en que se encuentran.

Para concluir, consideramos que la protección complementaria es eficaz para el extranjero que solicita y obtiene la protección en el territorio mexicano, es la respuesta a la necesidad de protección internacional para los extranjeros que pueden sufrir pena de muerte o amenaza a su integridad física y psicológica, ya que se garantiza el respeto a los derechos básicos de todo ser humano. En primer lugar se le brindan derechos por el simple hecho de pisar suelo nacional independientemente de su situación migratoria, entre ellos la posibilidad de solicitar el otorgamiento de protección complementaria. Una vez formulada formalmente la solicitud de protección internacional, se accede a un mecanismo jurídico que asegura se identifiquen a las necesidades de las personas, en el cual se permiten la aportación de elementos por parte del extranjero solicitante, la emisión de constancias de trámite y una autoridad especializada, que resuelve sobre el otorgamiento de dicha protección, con apego a los derechos humanos.

La legislación sobre la materia, establece la integración a la sociedad mexicana de la persona que obtuvo la protección complementaria. De este modo tal extranjero, obtiene la condición de estancia de residente permanente, lo que significa que se le autoriza a permanecer el territorio nacional de manera indefinida, pudiendo vivir donde lo deseen, además de poder introducir sus bienes muebles al país. También contará con permiso de trabajar a cambio de una remuneración en el país.

Así también, tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces quieran. Otra ventaja, es tener el derecho a la preservación de la unidad familiar por lo cual podrán ingresar o solicitar el ingreso de su padre o madre; su cónyuge, concubinario o concubina; sus hijos y los hijos de su pareja; y sus hermanos siempre que sean menores y no hayan contraído matrimonio.

4.4. Flujos Mixtos

La migración es un fenómeno que ha existido desde que el hombre apareció en la Tierra, tiene enormes consecuencias económicas, para el desarrollo, políticas,

sociales y culturales. Sin embargo en la actualidad es considerada como un fenómeno extremadamente negativo, en especial por los países que han sido receptores de migrantes de manera histórica.

A pesar de ello, las crecientes tendencias que existen en especial en América Latina, la globalización, el endurecimiento de las políticas económicas, la facilidad de medios de transporte y comunicación, los conflictos armados que no cesan y otros factores, nos garantizan que continuará sucediendo, y además seguirá aumentando su impacto.

De acuerdo con datos publicados por la Organización Internacional para las Migraciones, la cantidad de migrantes en el mundo para el año 2005, era de 191 millones, de los cuales para 2016 y de acuerdo con la estadísticas de ACNUR, 20.8 millones son refugiados.

Dado lo anterior existe un concepto que afecta a la protección de los refugiados y es conocido como Flujo Migratorio Mixto, que se refiere a los conjuntos de personas que se unen para desplazarse hasta su destino, y que en muchas ocasiones recurren a la ayuda de organizaciones o individuos dedicados al tráfico ilegal de personas, conocidas en México como polleros.

Dentro de estos grupos de inmigrantes se pueden mezclar, por necesidad, migrantes económicos, refugiados, víctimas de trata, delincuentes, y cualquier otra persona que comparta el fin de atravesar un territorio hasta llegar a un nuevo país.

Además de la mencionada tradición de Asilo, México cuenta con una fuerte tradición migratoria. Los flujos migratorios que podemos encontrar en este país se componen tanto de ciudadanos mexicanos que emigran, como por ciudadanos de diversos países de Centro y Sudamérica. Dichos flujos migratorios se han dirigido histórica y principalmente a los Estados Unidos, sin embargo en los últimos años ha crecido

de manera considerable la emigración de mexicanos a Canadá y Europa. Es importante considerar que gran parte de esta migración se realiza de manera ilegal.

Lo anterior es sumamente relevante para la protección de los Refugiados, pues en muchas ocasiones, al huir de sus países, estos se ven inmersos en flujos migratorios mixtos, compartiendo los mismos riesgos y discriminación que el resto de los migrantes, se ven forzados también a ser víctimas de las redes de Tráfico de personas, y en muchas ocasiones comparten el destino de ser encarcelados o deportados a sus países, lo cual en el caso de un Refugiado puede conllevar a la muerte.

La existencia de este tipo de flujos migratorios, ha planteado problemas serios que ACNUR debe solucionar para brindar una protección efectiva a las poblaciones de refugiados, pues al confundirse dentro de estos grupos es difícil acreditar que no son migrantes ilegales y lograr la autorización de su entrada y estadía.

Algunas de los retos que enfrenta ACNUR, a este respecto son:

1. Un sistema que aplique las medidas de interceptación de tal manera que permita identificar a los posibles refugiados
 2. Acuerdos para lograr la presencia de ACNUR en los centros de detención migratoria y en las fronteras.
 3. Sistemas eficientes de determinación de la condición de refugiado
 4. Otorgar capacitación para concientizar a las sociedades y sus gobiernos
 5. Acuerdos para facilitar el ingreso y regularización de los refugiados dentro de los países
 6. Colaborar para diferenciar efectivamente entre refugiados y migrantes
 7. Y la más importante, evitar la devolución de los refugiados
-
- Similitudes entre Refugiados y Migrantes

Para poder diferenciar ambas figuras y esclarecer las confusiones que se suelen generar en torno a ellas, es importante destacar en primer lugar, los puntos en común que pueden causar que en un análisis poco profundo, ambas figuras parezcan similares. Un listado básico de ellas es el siguiente:

1. El común abandono de su país de origen
2. Los medios que se ven forzados a usar para poder abandonar su país
3. El contacto con las mafias delictivas de tráfico de personas
4. Los peligros generados por otras personas que enfrentan en su travesía
5. La manera ilegal en que deben internarse en otro país
6. El estatus inicial de migrantes ilegales que les dan las autoridades
7. El mal concepto que se tiene de ellos en los países receptores
8. El riesgo que comparten de sufrir accidentes, muerte, etc.
9. Las medidas de interceptación
10. Las medidas de sanción y abusos a los que se arriesgan

- Diferencias entre Refugiados y Migrantes

Sin embargo, si se realiza un análisis que sea profundo, no se pueden soslayar las enormes diferencias existentes entre un migrante y un refugiado, mismas que se resumen de la siguiente manera:

1. Las razones por las cuales se abandona el país, esta diferencia es la más importante de todas, pues un refugiado es forzado a escapar de la violación de sus derechos básicos, que pone en riesgo su integridad y de la cual no le protege su Estado. En tanto que los Migrantes si tienen la protección de su Gobierno y no salen porque se les persiga.
2. La segunda, pero no menos importante, es de carácter legislativo. Existe un sistema jurídico tanto internacional, como al interior de los distintos países, que brindan legalidad a la figura del Refugiado y que regulan su ingreso, determinación, y estancia.

3. Por otro lado, debido al enfoque negativo que se le ha otorgado actualmente a la migración, los migrantes no tienen ninguna figura jurídica que los reconozca y proteja dentro del país al que, por lo tanto, llegan de manera ilegal. a. Existe una estructura de Derecho Internacional compuesto por Convenciones y Protocolos con carácter vinculante para cerca de 140 países, a esto se le llama Derecho Internacional de los Refugiados b. Este cuerpo jurídico, tiene dentro de sus bases, elementos que son parte del Derecho Internacional Consuetudinario c. El DIR, cuenta con una institución tan fuerte y respaldada como ACNUR para vigilar el cumplimiento de sus normas, y buscar la protección de los refugiados. En el caso de los migrantes las organizaciones que existen tales como la OIM, no tienen la fuerza jurídica ni el respaldo para hacer que los Estados colaboren.

4.5. Trata

De acuerdo con cifras de la OIM, se sabe que cada año, se sustrae de sus hogares, para ser vendidos o usados como mercancía o esclavos de algún tipo, a cerca de un millón (Organización Internacional para las Migraciones: 2005. p. 417), de hombres, mujeres, niños y niñas. Y aun cuando esta no es una situación de reciente aparición, si es un grave y complejo problema mundial, que está creciendo cada día sin que nadie lo pare.

4.5.1 Historia y Definición.

La esclavitud de facto ha existido desde las primeras grandes sociedades de la historia, y su constitución legal no tardó en darse, el primer documento que mencionaré es el Código de Hammurabi (Hammurabi, (1810 A.C. - 1750 a.C., aproximadamente), sexto Rey de Babilonia (1792 A.C. - 1750 A.C. aproximadamente), considerado el más importante de la primer dinastía babilónica y el primer Rey del Imperio babilónico), que data del año 1800 antes de Cristo, y en él esta figura ya estaba establecida, considerando al esclavo como propiedad de

otra persona y mencionándolo en el contexto de la legislación sobre la vida de los ciudadanos y de la protección que se brindaba a sus propiedades. La esclavitud se menciona de manera muy significativa en las reglas 7, 15 a la 20, 116, 118, y 119, aunque se menciona en varias más, regulando el trato que se les debe dar, en qué casos alguien libre se convierte en esclavo, que protección se les da, para garantizar la propiedad de las personas, entre otras disposiciones. Un ejemplo de ello es la siguiente regla:

“Si cualquier persona recibe en su casa a un hombre o mujer que es esclavo de la corte o de algún hombre libre y que ha huido, y no lo presenta de manera pública para la proclamación del Alcalde, en ese caso el Señor de esa casa será sometido a muerte.”

Existen infinidad de ejemplos de la esclavitud, en sociedades posteriores a la Babilonia, tales como los Romanos, quienes contaban con una legislación por demás extensa en cuanto a este tema, pues la figura de los esclavos era en gran medida la base económica de la sociedad romana.

De igual manera durante la Edad Media, esta figura era reconocida tanto por musulmanes como por cristianos, y era instituida en los territorios conquistados por ambas culturas, aunque estos últimos la aplicaban de manera muy disminuida en comparación con los romanos y la llamaban servidumbre.

Posteriormente se inició el comercio de esclavos entre continentes, con lo cual se comenzaron a introducir esclavos africanos en América y el resto del mundo, pero en el caso de la Nueva España, fue así que se sustituyó la esclavitud indígena, transformando a los anteriormente esclavos en siervos.

Esta situación continuó de manera intacta hasta finales del siglo XVIII, cuando en 1792, Dinamarca se convirtió en el primer país de Europa que abolió el comercio de

esclavos, seguido por Inglaterra en 1807, iniciando así el movimiento abolicionista que continuaría durante todo el siglo XIX.

En el caso de Latinoamérica, se fue dando conforme se fueron ganando las guerras independentistas de los países. En cuanto a Estado Unidos, la abolición no se dio sino hasta 1865, al término de la Guerra Civil.

Lamentablemente, una vez que la esclavitud fue por completo abolida, la Trata de personas tomó su lugar. Esta figura, ha sido durante muchísimo tiempo un delito que ni siquiera se consideraba como tal de manera seria, se tomaba en cuenta sólo como si fueran acontecimientos aislados de aparición repentina, además de que se consideraba como algo que sucedía en sociedades extremadamente pobres y aisladas, dado lo cual nunca se le ha dado la importancia que merece.

Sin embargo, hoy en día ha crecido tanto que se ha salido de control y ha comenzado a afectar severamente incluso a los sectores más cuidados de la sociedad y aún en los países desarrollados.

Al comentar que ha crecido, no nos referimos únicamente al número de víctimas de trata, sino también a la creciente crueldad con que se lleva a cabo, la frecuencia y cantidad de personas que sufren este delito, a la expansión del rango de vulnerabilidad, a la cantidad de personas que cometen este delito y a lo infiltrado que están esas personas en los Gobiernos de los países.

En gran medida las políticas migratorias cada vez más estrictas, el deterioro de las sociedades de los países en vías de desarrollo, la división profunda de la riqueza, la globalización y la corrupción de los gobernantes de todos los países, no únicamente los subdesarrollados, han hecho que este delito crezca mucho en frecuencia y gravedad, alcanzando incluso a individuos de países desarrollados.

La definición aceptada por Naciones Unidas, la OIM, y la más clara y completa para nosotros, es la contemplada en el Protocolo para Prevenir, Reprimir, y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (Entrado en vigor el 25 de diciembre de 2003, conocido como y en adelante el Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Dicha definición fue adoptada por la OIM (En Diciembre del año 2000), y es la siguiente:

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.” (Artículo 3, inciso a, Protocolo de Palermo).

Al leer el Protocolo de Palermo nos pareció muy importante recordar que, en el caso de que la víctima de trata sea un niño, o menor de 18 años, no será necesario que se haya usado la violencia de ningún tipo para que se configure la figura de Trata.

Fuera de ese caso, de acuerdo con el Protocolo de Palermo esta se integra por el Reclutamiento, que incluye el traslado, el Control, por violencia tanto física como emocional, y la Explotación para cualquiera de los fines mencionados a continuación, aunque pueden existir muchos motivos más.

- Trata con fines de Explotación sexual

Creemos que la trata de personas se da únicamente con fines sexuales y que por ello las únicas afectadas son mujeres, incluso por años el único concepto que se

conoció, y el primero en ser adoptado por la ONU fue el de Trata de Blancas, que hoy en día afecta a otras víctimas y se conoce como Lenocinio.

El primer tratado internacional al respecto fue el Acuerdo Internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado Trata de Blancas, que se firmó en París, el 18 de mayo de 1904, y que únicamente consideraba tal delito si se cruzaban fronteras.

En mayo de 1910 se firmó la Convención Internacional para la supresión de la Trata de Blancas, que incluía ya al tráfico interno, además contenía un sistema de sanciones para este delito.

Con el tiempo, la comunidad internacional reconoció que esta conducta, no tenía como únicas víctimas a las mujeres, sino también a menores de edad de ambos sexos, por lo que se elaboró el Convenio Internacional para la represión de la Trata de Mujeres y Menores, firmado en Ginebra en septiembre de 1921.

Otro pequeño salto en la protección de estas víctimas lo constituyó el documento denominado Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución ajena, de marzo de 1950, que elimina el término erróneo de Trata de Blancas al mismo tiempo que recopila y ordena todas las convenciones mencionadas anteriormente, así mismo extiende la definición del delito a quienes manejen o renten con conocimiento los lugares que retienen a las víctimas, y establece un sistema más firme de sanción y medios de prevención en los que se considera vulnerables a los migrantes.

Es muy cierto que la prostitución es uno de los motivos más fuertes por los que se realiza este delito, y en especial al que mayor difusión se le ha dado durante muchos años, sin embargo no es el único. Existen muchos más motivos para la comisión de este delito, por ejemplo la servidumbre forzada, muy similar a la esclavitud que existió legal y formalmente por tantos años en América.

- Trata con fines de esclavitud.

Tal como ya lo mencionamos, se supone que el movimiento abolicionista tuvo éxito durante el siglo XIX, y que incluso se consideraba como desaparecida a esta práctica, lamentablemente a pesar de su desaparición de iure, aun no se logra que haya una desaparición de facto. Dado lo cual los esfuerzos jurídicos han continuado, es por ello que el 25 de septiembre de 1926 se firmó en Ginebra, Suiza la Convención sobre la Esclavitud, la cual define en su primer artículo estos dos conceptos:

1. “La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el que se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o alguno de ellos.
2. “La trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos.”

- Trata con fines de trabajo forzado.

Según la definición de la Convención sobre el Trabajo Forzoso, que fue adoptada el 28 de junio de 1930 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su decimocuarta reunión, es un trabajo forzado:

“... todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.” Es muy importante mencionar, que no se considerara, como forzado al servicio militar, a aquel trabajo que una persona realice en virtud de una sentencia de carácter judicial, a el trabajo que todo ciudadano deba realizar en su país, en este concepto se incluyen los trabajos conocidos como comunales, es decir los que una comunidad debe realizar para su beneficio propio, tampoco se incluirán en la definición de

forzados a los servicios o trabajos que se deban realizar en caso de fuerza mayor o desastre.

- Trata con fines de servidumbre o prácticas análogas a la esclavitud.

Dentro de este rubro podemos encontrar a las trabajadoras domésticas, boleros, niños que venden chicles, trabajadores agropecuarios, personas que atienden negocios, o que se dedican a la limpieza, personas forzadas a pedir limosna, entre muchos otros ejemplos.

Todos esos ejemplos fueron la base para la elaboración de la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, adoptada en Suiza en septiembre de 1956 (Ratificada por México el 30 de junio de 1959), la cual en su primer artículo compromete a los firmantes a abolir y prohibir las siguientes prácticas, por ser análogas a la esclavitud:

- a) " La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios;
- b) La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición;
- c) "Toda institución o práctica en virtud de la cual: i) Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su

familia o a cualquier otra persona o grupo de personas; II) El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; III) La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona;

- d) “Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven.”

4.6. Aspecto Político y Sociológico en México

México es un país de tránsito desde los países centroamericanos hacia América del Norte, además de ser un país exportador de trabajadores a Estados Unidos y Canadá. Con el paso del tiempo ambas situaciones se han intensificado. México se ha vuelto un país de origen y tránsito de emigrantes, y en menor medida de inmigrantes, esto aunado a la creciente polarización de la riqueza, a la falta de control judicial y a la corrupción existente, ha generado que el delito de Trata de Personas se reproduzca y genere redes de delincuencia organizada, también ha provocado que aumente el rango de la población vulnerable o en riesgo de ser víctima del mismo delito. De acuerdo con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones. Trata de Personas: aspectos básicos. México 2006. p. 5):

“México es en la actualidad un país de origen, tránsito y recepción de migrantes. Por sus fronteras entran y salen anualmente millones de personas, como turistas, visitantes locales o trabajadores temporales.

Esta situación ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad de millares de personas, sobre todo mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como a exponerlas a ser víctimas de la trata de personas, principalmente con fines de explotación sexual y laboral.”

Este problema ha alcanzado un nivel tan alto en nuestro país que ya es mundialmente reconocido, y en respuesta a ello, organizaciones como la Comisión Interamericana de Mujeres, la OEA, y la OIM, elaboraron (En conjunto con y avalada por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Migración), en 2006, un estudio específico denominado La Trata de Mujeres, Adolescentes, Niñas y Niños en México. Un Estudio Exploratorio en Tapachula, Chiapas (En adelante El estudio exploratorio de Tapachula).

El estudio denota una serie de datos sobre el aumento de situaciones que contribuyen a la trata, y el aumento mismo de la trata de personas, que son traídas a nuestro país a base de engaños o por la fuerza. Cada día incrementa el número de migrantes que ingresan por dicha frontera a México, cada día aumenta la hipocresía de las autoridades migratorias que conociendo o siendo parte de las mismas redes de trata y explotación, ponen todas las circunstancias para favorecer la comisión de estos delitos.

El informe comenta que las principales víctimas son mujeres, adolescentes y menores de edad de ambos sexos, y los rubros más importantes de explotación abarcan el trabajo agrícola temporal, el trabajo de albañilería, el comercio ambulante, limpieza y cuidado de autos, servicio doméstico, payasos, selección de basura, meseras, ficheras, trabajo sexual, limpieza de zapatos, selección de basura, cantante (Estudio exploratorio de Tapachula. p. 58). También se denota que el margen de edad de las víctimas se ubica entre 10 y 35 años. En el rubro de los negocios dedicados a la venta de bebidas alcohólicas y prostitución, México lejos de combatirlos ha establecido, desde hace años, en Tapachula varias zonas de tolerancia.

Al menos en Tapachula operan cerca de 1552, y dentro de cada uno de ellos se explota a entre 8 y 14 niñas, adolescentes y mujeres.

Otro factor es que, el tratante pacta con ellas en cuanto al sueldo y a que trabajarán en una casa como servidumbre, para engañarlas cuando en realidad las llevará a trabajar a bares o prostíbulos, con remuneración casi nula, en caso de que exista.

De acuerdo con un artículo publicado por La Jornada (Artículo La trata de personas, entre los delitos más rentables, documentan expertos, 8 de junio de 2007), “En México, 16 mil menores son sujetos de explotación sexual cada año y 85 mil son usados en actos de pornografía, mientras en 21 de las 32 entidades del país existe turismo sexual, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Fondo Internacional para la Infancia.”

En cuanto a la explotación laboral doméstica, las víctimas tienen en su mayoría entre 12 y 20 años y tienen orígenes étnicos o en extremo humildes, con jornadas laborales que pueden llegar hasta las 18 horas continuas, sin prestaciones laborales, sin seguridad social, con un solo día de descanso semanal y con un salario que oscila entre \$400 y \$1200 mensuales.

En muchas ocasiones se engaña a estas personas en cuanto a la remuneración y las labores que realizarán, forzándolas así a trabajos mucho más pesados y con una remuneración que puede ser de \$100, o no pagársele jamás, además de someterlas a violencia emocional, física y sexual.

Existe también la explotación, en especial de menores para labores tales como albañilería, trabajo agrícola, boleros de zapatos, limosneros, venta de globos, chicles, limpiaparabrisas, recolectores de basura, venta de otros productos.

En todos los casos mencionados, es importante aclarar que el estudio se realizó en Tapachula, ya que esta ciudad es la puerta de entrada por la frontera sur, sin embargo todas estas situaciones no son exclusivas de Chiapas o la frontera sur.

Después de haber sido ilegalmente sustraídas y transportadas al territorio mexicano, muchas de estas personas son obligadas, por sus tratantes, a continuar sus viajes a todo lo largo del territorio nacional, hasta llegar a otra ciudad con las mismas condiciones de explotación y esclavitud.

4.7. Protección Legal

Derivado de lo anterior podemos darnos cuenta que en nuestro país se conjugan todos los elementos que requiere el Protocolo de Palermo para configurar la Trata, mismos que son Reclutamiento, Control y Explotación, todo bajo la conciencia de las autoridades que garantizan impunidad y libertad de actuación a redes de Trata.

Un artículo denominado Trata de personas, impunidad de alto riesgo, escrito por Liliana Alcántara y publicado por El Universal el 06 de mayo de 2007, comprueba lo anterior al mencionar, con respecto al Estudio de Tapachula, que:

“El gobierno de México tenía prevista su presentación en junio del 2006, pero terminó la administración de Vicente Fox y no se hicieron públicos sus resultados. EL UNIVERSAL obtuvo una copia del estudio con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública.”

En un esfuerzo por parte del Gobierno mexicano actual, el 27 de noviembre de 2007 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. De acuerdo con la que, comete este delito quién:

“...promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.” (Artículo 5, LPSTP).

Grupo Social

A diferencia de las otras cláusulas de inclusión, la pertenencia a un grupo social es mucho más flexible, ya que, dentro del concepto no puede existir una delimitación específica, además de que dentro de la Convención de 1951 y los subsecuentes Protocolos y Convenciones, no otorgan una directriz clara y única a este respecto, por estas razones cada día aumenta el número de personas que realizan su solicitud basándose en esta causa, pues en ocasiones, representa la única manera de sustentar una petición de asilo que no encuadraría en otra cláusula.

Sin embargo, esta situación ha generado que algunos países comiencen a considerar que las solicitudes basadas en esta cláusula tienen una connotación negativa, y por ende las abordan y estudian con cierto recelo o desconfianza, lo anterior aunado a que al no existir claridad en esta definición, ha generado que cada país o gobierno resuelva, en ocasiones, a criterio propio las solicitudes de este carácter, pues además, son pocas las legislaciones nacionales que reconocen este motivo, precisamente debido a que se tiene la idea de que serán obligados a reconocer causales con las que no están de acuerdo, o que son temas complicadas en la actualidad, tales como la homosexualidad, la violencia de género, la violencia familiar, etc.

Dado lo anterior el ACNUR vio la necesidad de clarificar estas situaciones, de tal manera que realizó, junto con el Instituto Internacional sobre Derecho Humanitario, una reunión de expertos en la materia que se llevó a cabo en San Remo, durante septiembre del año 2001. Lamentablemente, si bien esta mesa llegó a conclusiones y recomendaciones importantes que si esclarecen la aplicación del concepto de grupo social, nada de lo establecido en ella tiene un carácter vinculante para ningún país, ni existe un órgano que supervise la aplicación de lo establecido en ella, además de que en realidad existe poca difusión al respecto. La definición que este documento otorga es la siguiente:

“Un determinado grupo social está constituido por un grupo de personas que comparten características comunes que las diferencian de los demás, aparte de su riesgo de ser perseguidas. Generalmente estas características serán innatas, inmutables, o de otro modo fundamentales para la dignidad humana.”

Es muy importante comentar que, es forzoso que exista un motivo o característica común además de que compartan el temor a ser perseguidos o que todos los integrantes de estos grupos sufran persecución.

Es decir, lo que los hace un determinado grupo social, no es la persecución, sino las características que comparten y por las cuales son perseguidas. Sin embargo, existen ocasiones en que esa característica común, no es más que una percepción que tiene la sociedad y que no tenga nada que ver con la realidad, sin embargo lo importante es que como grupo tienen un nivel de visibilidad y que su persecutor los reconoce de esta manera y encamina sus esfuerzos a perseguirlos. (Resumen de conclusiones sobre Pertenencia a un determinado grupo social. Conclusión número 5. Mesa de San Remo. Septiembre de 2001.)

Otro aspecto relevante que se debe considerar es que, debido a la individualidad del estudio de las solicitudes de asilo, no es un requisito que el solicitante demuestre que cada persona perteneciente al grupo sufre la misma persecución, para que se pueda demostrar que él tiene un temor fundado de ser perseguido.

Los aspectos que si se deben considerar es la percepción que de dicho grupo e integrante se tiene en el país de origen de acuerdo con entorno cultural, político, religioso, familiar, social y legal, recordando siempre la amplia visión humanitaria que tiene la institución del refugio. Precisamente atendiendo a esa visión es que debemos reconocer la constante evolución y expansión de los motivos por los que alguien puede ser considerado dentro de esta causal, a fin de que se le otorgue la protección que su país le negó por tener determinada característica.

4.8. Problemática en la Aceptación de Refugiados en México

A pesar de contar con una larga tradición de asilo que se remonta hasta mediados del siglo XIX, México no se adhirió a la Convención de 1951 ni a su Protocolo de 1967, sino hasta el 7 de junio del año 2000, más de dos meses después de publicado el Reglamento de la Ley General de Población y más de 3 años después de reformada la Ley General de Población en el rubro correspondiente al refugio.

Aunado a ello existe la falta de interés gubernamental hacia ese tema tan importante, lo cual se puede comprobar al considerar el bajísimo presupuesto otorgado este año a la COMAR (2016), la desigual relación entre solicitudes de asilo presentadas y las aprobadas, la respuesta evasiva a la petición de regularización de la legislación interna de acuerdo con los estándares internacionales establecidos y adquiridos por México.

Todo esto en conjunto con las complicadas políticas migratorias actuales ha generado que esa tradición que una vez fuera orgullo del país desaparezca de manera premeditada.

4.8.1. Status de Refugiado

Tomando en cuenta las condiciones explicadas, no es de sorprender que la definición que delimita las condiciones por las que un individuo puede ser considerado como refugiado, sea en gran medida distinta, a las razones contempladas por los instrumentos que rigen el Derecho Internacional de los Refugiados.

El Derecho Internacional de los Refugiados reconoce los motivos de persecución, por los que una persona merece ser protegida, mismos que son raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, agresión

exterior, dominación extranjera, perturbación grave del orden público, conflicto interno, violación masiva de derechos humanos, y violencia generalizada.

Lamentablemente nuestra legislación no reconoce ni la raza, religión, nacionalidad, ni la pertenencia a determinado grupo social que son la definición básica otorgada por la Convención de 1951, el único motivo de ese grupo que es reconocido son las opiniones políticas, sin embargo ello no significa siquiera que nuestra legislación si reconozca ese motivo del DIR, ya que lo regula bajo la Calidad de No Inmigrante, con la Característica de Asilado Político, y ya se comentaron claramente las diferencias entre las figuras del asilo y el refugio. De tal manera que, la legislación nacional está dejando a un lado a todas estas personas que se comprometió internacionalmente a proteger.

4.8.2. Importancia del non refoulement en el Refugio Contra el Otorgamiento de la Forma Migratoria.

Dado lo anterior, en los últimos años México ha optado por regularizar mediante el otorgamiento de formas migratorias FM33, correspondientes a la calidad de No Inmigrante pero con otras características, a las personas que se les niega el estatuto de Refugiado, pero se considera que merecen protección.

A pesar de que con esta práctica se intenta justificar la buena intención del Gobierno mexicano, es sumamente inútil para los estándares de la protección que ACNUR brinda a los refugiados, y los que México se comprometió a brindar al firmar la Convención de 1951 y su Protocolo, pues cualquier otra característica que se les otorgue contempla que podrán ser expulsados del país en determinadas circunstancias, lo cual si se aplica a alguien que por derecho debió ser considerado refugiado, implica que se está violando gravemente el principio más importante de esta figura, el principio de No Devolución o Non refoulement.

La única excepción válida a este principio está en el artículo 33, inciso 2 de la Convención de 1951. Según dicho principio, un refugiado no puede ser expulsado bajo ningún motivo del país de asilo, sin embargo no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Sin embargo, aún en ese caso, no se le debe devolver a su país de origen, tal como ocurre en México, por el contrario, se le deberá avisar a fin de que pueda tramitar su reasentamiento. Por lo cual no podemos soslayar que dicho esfuerzo del Gobierno mexicano no es útil, ni brinda protección eficaz, al no cumplir con el principio más elemental del DIR.

4.9. Fallas Procedimiento.

A pesar de existir un procedimiento para decidir sobre el otorgamiento de la característica de refugiado específicamente establecido en la LGP y el RLGP con esta finalidad, no se lleva a cabo. De hecho, el Procedimiento que se utiliza es un procedimiento ad-hoc.

Dicho procedimiento tiene una cantidad considerable de contravenciones a lo estipulado por la ley. En cuanto a la participación de COMAR dentro de este procedimiento, no está ni siquiera prevista por la ley, y que toda esa labor debería ser realizada directamente por el INM.

De igual manera el llamado Grupo de Trabajo tampoco existe en ninguna ley ni decreto, y a nuestro parecer constituye uno de los Tribunales Especiales tan claramente prohibidos por el artículos 13 constitucional, que por cierto no tiene facultad para emitir ningún tipo de recomendaciones, pues el único facultado para

hacer todo el trabajo de estudio del caso y emisión de una Recomendación que si fuera válida y legal es el Comité de Elegibilidad.

Pero aun cuando se respetara el procedimiento que estipula la Ley, el mismo también contraviene lo estipulado por el DIR. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el primer párrafo del artículo 166 del RLGP, que otorga sólo 15 días naturales para presentar la solicitud de asilo, después de lo cual un individuo no será considerado refugiado, aun cuando en la realidad lo sea y merezca recibir el estatus, violando de nuevo el DIR y haciendo caso omiso del carácter humanitario que la LGP menciona, pues debemos recordar que estos individuos tienen traumas severos, no hablan nuestro idioma, ni conocen nuestra leyes, ni llegan a un país con autoridades migratorias responsables y capacitadas para orientarlos.

4.9.1. Fallas de Ley y Reglamento

Sin importar las razones, la legislación sobre la materia que está vigente en nuestro país no regula de manera efectiva todos los aspectos necesarios para la figura del refugio ni para brindar una efectiva protección a los refugiados, ello es incluso reconocido por el Primer Informe de evaluación sobre el Programa Nacional de Derechos Humanos (Primer informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos. Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación. México, Diciembre de 2006), al mencionar:

“... al interior del país no hay una ley adecuada para atender las solicitudes de asilo en México y la protección y atención de las y los solicitantes de asilo y refugiados. La LGP y su reglamento establecen disposiciones que restringen un efectivo procedimiento en las solicitudes de asilo...” (Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos. p. 135. México, 2006).

Los motivos por los cuales se considera poco efectiva, si no es que inútil, a esta regulación son, entre otros, los siguientes:

1. La LGP considera al Refugio como una Característica dentro de la Calidad de No Inmigrante. Cuando en realidad es una figura del Derecho Internacional.
2. Ni la LGP, ni el RLGP, contemplan la totalidad de las causales establecidas por el DIR para otorgar la condición de refugiado a una persona.
3. La LGP considera que un refugiado no lo es sino hasta que México le otorga esa característica, cuando que ACNUR y el Derecho Internacional sostienen que un Refugiado ya es refugiado por todo lo que ha vivido, y lo único que los países pueden hacer al otorgarle el estatuto es reconocer su calidad de refugiado. Es decir, que el Estatus no es lo que lo hace refugiado, únicamente lo reconoce como tal.
4. La LGP contempla casos en que el refugiado pierde su status, lo cual es por demás grave, pues las Cláusulas de Cesación son taxativas, es decir que está prohibido establecer cláusulas distintas a las contempladas por la Convención de 1951, y que únicamente por las razones contempladas en ellas, un refugiado puede dejar de serlo.
5. Al igual que en el punto anterior, se adicionan Cláusulas de Exclusión que también son taxativas, lo cual resulta más grave pues significa que México está decidiendo arbitrariamente a quien si quiere aceptar como refugiado vanagloriándose de ignorar los compromisos internacionales, de tal suerte que aun si una persona fuere reconocida por ACNUR o por el DIR como tal, México puede simplemente decir que nuestro gobierno no la considera así.
6. La LGP no contiene una definición adecuada de Refugiado
7. La Ley establece un término de 15 días posteriores al ingreso para presentar la solicitud, cuando no debe existir término alguno.
8. La falta de coherencia con los compromisos internacionales suscritos por México, al no ser congruente la Ley con la Convención de 1951

4.9.2. Impacto Fallas

Si bien se plantea que no es concebible que un país con un desarrollo jurídico como el mexicano tenga un marco legal desfasado, ignore los compromisos internacionales y que lleve a cabo procedimientos no contemplados en leyes, nos parece que la gravedad de ambas situaciones se encuentra en las consecuencias que tienen para la vida de las personas que solicitan asilo en nuestro país.

Dichas fallas impiden que las decisiones sobre dichas solicitudes sean tomadas de manera justa, provocando que muchas de ellas sean denegadas, es por ello que hoy en día tiene el porcentaje de aceptación más bajo de toda la región, que se limita únicamente al 20 por ciento cuando incluso el índice de Estados Unidos es del 50 por ciento (Al igual que en el caso de la región que cuenta con un promedio del 50 por ciento de solicitudes aceptadas. Estadísticas internas del Alto Comisionado).

Al problema que ya significan las lagunas existentes en nuestra legislación, se le ha sumado el actuar irresponsable de nuestras autoridades que pretenden remendar dichas lagunas como mejor les parece lo cual implica que, a aquellas personas que se les permite quedarse en México, ya sea como Refugiados o con alguna otra modalidad, no se les está brindando una protección efectiva, pues no existen programas de inclusión en la comunidad que los recibe, o para brindarles el sustento económico inicial que requieren, además de no recibir un trato digno que por el carácter humanitario de esta institución debieran recibir, pues se les detiene tal como a aquellos extranjeros que están de manera ilegal en el país, y no existen mecanismos para evitar que sean nuevamente víctimas de discriminación.

4.10. Inclusión de Víctimas de Trata como Grupo Social.

Tal como se mencionó anteriormente, el motivo de pertenencia a determinado Grupo Social es el más difícil de comprobar y de ser aceptado, de hecho la legislación federal mexicana no lo contempla, únicamente se prevé en nuestro

cuerpo jurídico internacional. Por lo anterior justificar estos casos es una labor complicada y minuciosa. Primero se deben identificar al Grupo Social en cuestión para de esta manera poder delimitarlo y encuadrar a las personas que pertenezcan a él. Nos parece que algunos de los elementos en común, que particularizan a este grupo y que deben ser considerados y usados para su defensa y aceptación como refugiados, por ser congruentes con las razones que integran la definición, son:

1. Haber sido sustraídos y trasladados de su lugar de origen de manera involuntaria o por medio de engaños
2. Haber sido violentados física o moralmente para controlarlos
3. Haber sufrido cualquier tipo de esclavización, siendo obligados a realizar labores no deseadas
4. No haber tenido la protección de sus gobiernos que fueron incapaces de prevenir, detectar y evitar la trata de personas en su territorio
5. Continuar sin la protección de algún gobierno pues se toleran los negocios, o lugares en cuyo giro se incluye la renta o venta de personas
6. No haber tenido una alternativa de huida dentro de su territorio pues por principio, fueron sustraídos de ese lugar y no tienen manera de regresar
7. Enfrentar la persecución violenta de cualquiera de los elementos que componen las redes de trata de personas, pues su huida representa un grave riesgo de pérdida de confidencialidad, de ser denunciados por los delitos cometidos, además de un detrimento económico para la red.
8. Tener severos traumas psicológicos, debidos a los abusos sufridos durante el periodo de cosificación, que les impiden poder regresar o buscar protección en el lugar que fueron sustraídos o en que fueron victimizados.

4.10.1. Comparación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales

El objetivo de este punto no es discernir únicamente sobre las diferencias y razones que existen para optar por alguna de estas dos fuentes del Derecho. Ni llegar a la

conclusión de por qué alguna debe ser considerada superior, sino observar los puntos en común que tienen para fortalecer ambas, pues creemos que de dicho fortalecimiento depende contar con un mejor sistema legal que contribuya a la efectiva protección de las personas que han sufrido violaciones graves a sus derechos humanos. Creo que la primera coincidencia ideológica entre la Constitución y el DIR, está en este párrafo:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano.” (Artículo 15, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Protección nacional para víctimas de esclavitud, 1º párrafo 2, Convención 1951, art. 1

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

No discriminación, 1ª párrafo 3, Convención 1951, art. 4

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen, raza.

Derecho a la educación, 3ª párrafo 1 Convención 1951, art. 18 y 19

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

Libre profesión, 5 párrafo 1, Convención 1951, art. 18 y 19

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, el trato más favorable en lo que respecta a realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y establecer compañías comerciales e industriales.

Así como a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, Libertad de asociación, 9ª párrafo 1, Convención 1951, art. 14

En lo que respecta a asociaciones no políticas ni lucrativas y a sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en su territorio el trato más favorable concedido a los nacionales de un país extranjero.

La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. 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.

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad

peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Acceso a la justicia Convención 1951, art. 16

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi

4.11. Recursos y Alternativas

4.11.1. Recurso de Revisión

Al tomar el INM la decisión final sobre la condición de refugiado de un solicitante, debe notificar a la persona el resultado, para que en caso de que la decisión fuera negativa, pueda ejercer su derecho a un Recurso de Revisión. Mismo que se debe resolver en 15 días hábiles, después de lo cual, es también su derecho el ser notificado de la resolución. De acuerdo con una definición otorgada por Clemente Álvarez Soto, un recurso de revisión es:

“... el primer medio de control de la legalidad de los actos de la administración y se considera que es el medio de defensa legal que el particular puede oponer dentro del término y con las modalidades establecidas por la ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad una revisión o reconsideración del acto que puede producir efectos de revocación, anulación o reforma.” (Soto Álvarez, Clemente: México, 1981. pp. 241 y 242).

Sin embargo deben considerarse dos desventajas, la primera es que este se llevará a cabo por la misma autoridad que negó la solicitud y en un plazo que prácticamente

elimina la posibilidad de conseguir muchas más pruebas, o incluso de integrar un caso exitoso para aquellas personas que se encuentran aquí sin recursos económicos, no conocen nuestras leyes y en ocasiones no hablan nuestro idioma.

La segunda desventaja es que dicho recurso de revisión está contemplado en el procedimiento acorde a la LGP y su reglamento, pero si ese procedimiento no es respetado y jamás se llevó a cabo pues se determinó mediante el procedimiento ad-hoc, cómo se puede presentar un recurso de revisión sobre un procedimiento que no se realizó o sobre una decisión cuyo procedimiento, y por ende cuyos recursos, no existen de forma.

4.11.2 Amparo

Desde nuestro punto de vista la mejor alternativa que, dada la situación actual, se tiene para combatir las numerosas fallas ya mencionadas, brindar una efectiva protección a los Refugiados víctimas de Trata, y garantizar el cumplimiento de nuestra norma fundamental y de los Tratados Internacionales a los cuales nos hemos comprometido, es el Juicio de Amparo, ya que es una instancia legal al alcance de cualquier individuo, su sentencia es inapelable y debe ser acatada por todas las autoridades.

Además, mediante la Suspensión, prevé una respuesta inmediata ante casos de extrema urgencia, tal como lo puede ser una deportación que ponga en peligro la vida de una persona.

En este caso las autoridades que deberán ser mencionadas como responsables, dividiéndolas propiamente entre ordenadoras y ejecutoras, pueden ser, entre otras, las siguientes, el Secretario de Gobernación, Subsecretario de población, migración y asuntos religiosos de la Secretaría de Gobernación, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Coordinador de regulación migratoria, Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Grupo de Trabajo de la Comisión

Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comité de Elegibilidad presidido por el Subsecretario de población, migración y asuntos religiosos, Coordinador de control y verificación migratoria del Instituto Nacional de Migración, Subdirector de aseguramiento, custodias y conducciones del Instituto Nacional de Migración, Jefe del departamento de custodias y conducciones del Instituto Nacional de Migración, coordinador jurídico del Instituto Nacional de Migración, director de la estación Migratoria Iztapalapa.

Algunos de los actos reclamados, basándonos en las fallas de la LGP y de la legalidad del procedimiento, pueden ser los que a continuación se enlistan:

1. La infundada Resolución por la cual se niegue el otorgamiento de la calidad de No Inmigrante con la característica migratoria de Refugiado,
2. La ilegalidad y falta de fundamento jurídico del Procedimiento que, para decidir sobre la solicitud de refugio, se lleva a cabo y que propicia obtener como resultado una Resolución negativa,
3. La orden de deportación al país de origen que en contra del principio del solicitante que se estipula en la Resolución. y que atenta contra su vida e integridad y su libertad.

De esta manera, los preceptos constitucionales violados, en contra del solicitante, que se pueden incluir en esta alternativa, son entre otros las garantías individuales y derechos fundamentales previstos en los artículos 1º, 14, 15 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En acuerdo con dichos artículos, los conceptos de violación se deben enfocar en que los actos mencionados como reclamados, vulneran en perjuicio del solicitante las garantías de legalidad, seguridad jurídica e igualdad contenidas en ellos.

Con lo cual se le priva de un juicio que se rija por los principios del debido proceso y del estricto derecho y que esté sujeto a las formalidades esenciales del

procedimiento señaladas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho, además de que los actos de molestia no se encuentran debidamente fundados ni motivados. Las razones específicas son:

1. En cuanto al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido al hecho de ser un extranjero y a la condición de solicitante de asilo en este país, las autoridades mencionadas como responsables han afectado los derechos fundamentales al dirigirse actuando y ordenando acciones, fuera del margen de la Constitución y de sus Leyes Reglamentarias. Violando el derecho a la IGUALDAD que esta Constitución otorga.
2. El respecto del artículo 14, este precepto constitucional claramente establece la garantía de LEGALIDAD y los derechos a un DEBIDO PROCESO Y ESTRICTO DERECHO mismos que son violados ya que el procedimiento con el cual se toma la decisión negativa de otorgar la característica de refugiado carece en todo momento de las formalidades requeridas.

4.11.3. Reforma de Ley y Reglamento

Es muy importante mencionar que existe también otra alternativa que es regularizar nuestro marco jurídico en la materia y armonizarlo con los Tratados Internacionales que ya han sido ratificados, para así evitar que México continúe teniendo normas de Derecho Interno que se contravienen entre sí. Existe incluso un proyecto de Ley sobre Refugiados y Apátridas que se encuentra contenido en un dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Estudios Legislativos desde diciembre de 2005, y que deberá reformar también el artículo 42 de la LGP. A este contribuyeron, como expertos en la materia tanto el ACNUR como las ONG's mexicanas que se especializan en esta labor, realizando una serie de recomendaciones para mejorar el mencionado proyecto.

El primer cambio a realizar lo podemos observar desde el título, de tal manera que se solicita a México que incluya dentro de la protección brindada a los refugiados a todas aquellas personas conocidas como apátridas, que carecen de nacionalidad y protección de algún país. Otro de los puntos importantes es que se sugiere que en el glosario contenido en la nueva Ley incluya al ACNUR, a la COMAR, al Comité de Elegibilidad, la definición de la condición de Apátrida y la de Refugiado.

Uno de los cambios más importantes, desde nuestro punto de vista y para el tema consiste en establecer dentro de las cláusulas de inclusión la Pertenencia a determinado Grupo Social, tal como lo contempla la Convención de 1951 ratificada por México, y en la cual entrarían, entre muchos otros, los refugiados víctimas de Trata de Personas.

Además dentro del Proyecto, al contemplar la legislación que servirá de marco para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado de un individuo, la propuesta realizada por el ACNUR plantea que se incluya a los Tratados Internacionales sobre la materia que hayan sido ratificados por México. Lo cual además de ser un avance enorme para los derechos de los refugiados implica que México adopte una posición clara con respecto a la inclusión del Derecho Internacional como el suyo propio, posición misma que nos destacaría como una Nación con políticas sumamente congruentes e innovadoras en cuanto a la protección de los Derechos Humanos.

A pesar de saber que sería la mejor opción para México, ACNUR comprendió la dificultad de la creación de una nueva Ley dedicada exclusivamente a los Apátridas y Refugiados.

Por ello, otra de las opciones en que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se encuentra involucrado, es un proyecto consensuado entre la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Instituto Nacional de Migración para reformar

únicamente algunos artículos (Los artículos 3, 166 y 167, por ser los concernientes a la materia del Refugio), del Reglamento de la Ley General de Población vigente.

El alcance de dicho proyecto de reformas varía dentro de cada artículo del RLGP, de tal forma que para el artículo 3, la modificación planteada se resume en incluir dentro del glosario de autoridades contempladas por el mismo, al Consejo Nacional de Población y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Sin embargo, debido a su importancia para la materia, el caso de los artículos 166 y 167 es distinto. Con respecto al artículo 166 algunos de los cambios que se recomiendan son los siguientes:

- Incluir en el primer párrafo una parte que explique que la característica de refugiado, corresponde al derecho fundamental de todo ser humano de buscar asilo en caso de persecución.
- Incluir dentro de la fracción I, la definición de refugiado otorgada por la Declaración de Cartagena, por ser la más completa y acoplada para las situaciones existentes en la región de América Latina.
- Establecer en la fracción II los principios de confidencialidad y no discriminación que deben regir el procedimiento de determinación.
- Especificar el tiempo máximo que el individuo puede permanecer detenido, para evitar que se prolongue por meses violando su derecho a la libertad por falta de diligencia de las autoridades o del procedimiento
- Establecer un procedimiento eficiente que se aplique en los hechos y no solo este escrito, y que sea lo más breve posible, pero al mismo tiempo permita realizar una investigación adecuada.

Además de lo anterior, algunas de las modificaciones sugeridas en el caso del artículo 167 del RLGP se enlistan a continuación:

- Delimitar de manera clara la estructura del Comité de Elegibilidad y su funcionamiento
- Autorizar la creación de Grupos de Trabajo que elaboren dictámenes previos con carácter vinculante y estén integrados por los mismos organismos que el Comité de Elegibilidad
- Establecer el derecho del Alto Comisionado de Naciones Unidas a asistir a las sesiones del Comité de Elegibilidad, así como de dependencias especializadas en Derechos Humanos, sin que puedan tener voto, pero si podrán externar sus opiniones al respecto de cada uno de los casos que se revisen.

Nos parece evidente que existen muchas herramientas legales propias que nuestro país puede utilizar para mejorar la situación jurídica del Derecho de los Refugiados, siempre y cuando sea su intención hacerlo. Incluso existen muchas más alternativas, que surgen del Derecho Internacional y el Comparado y que se pueden retomar para avanzar en la protección del Derecho de Asilo, de las Víctimas de Trata de Personas y de los solicitantes por Pertenencia a Determinado Grupo Social.

Conclusiones

El asilo y el refugio son dos conceptos distintos, aunque generalmente se consideren como términos análogos. El primero requiere, para ser otorgado, que se demuestre una persecución meramente política que origina la huida. En el caso del refugio, se trata de una figura apolítica, que se va a conceder en tanto la vida o libertad de una persona extranjera, se vea amenazada por violencia generalizada que haya perturbado el orden público de su país.

Queda entendido que el asilo y el refugio no son figuras de reciente creación, sino que han existido desde los tiempos más remotos, como expresión del sentido humanitario y de apoyo hacia el desprotegido. Ambas han ido evolucionando aunque el asilo se encuentra ahora en una fase letárgica, mientras que el refugio sigue en constante cambio.

Desde mediados del siglo XIX, México se convirtió en un país preocupado por generar una reputación favorable a nivel internacional, en especial como un país de asilo donde los derechos humanos eran respetados y se brindaba protección a las personas que habían sido víctimas de persecución. En su historia podemos encontrar más de una situación de recepción y protección a flujos masivos de refugiados, y aun cuando hoy en día ya no existen flujos tan grandes, México debe establecer medidas eficaces para asegurar el respeto de los Derechos Humanos de los refugiados en el país, si hacer distinción alguna que los ponga en estado de indefensión.

Lamentablemente, nuestros Órganos Gubernamentales han reducido el presupuesto destinado a la protección de los refugiados, nuestra legislación no contempla de manera adecuado la definición de un refugiado ni los casos en que se debe brindar protección y nuestras instituciones no respetan el procedimiento de ley para la determinación. Por ello nos parece necesario que México deje de aplicar un procedimiento ad-hoc inventado e ilegal que viola la Seguridad jurídica. Debemos

reconocer las enormes fallas que tiene la legislación en la materia, y reconocer que ni el procedimiento de ley ni el ad hoc son siquiera útiles para proteger a los refugiados.

Nos parece indispensable que el país vuelva a estar a la altura de la opinión que teníamos ganada dentro de la comunidad internacional, ya que ésta no puede ser ignorada en una época en que la globalización y la cooperación internacional son tan importantes. Debemos recordar además que al ratificar Tratados internacionales estos forman parte del Derecho interno, por ello es necesario armonizar nuestra legislación con los Tratados Internacionales suscritos por México al respecto que ya fueron ratificados y con la labor de los organismos internacionales especializados en el tema del Refugio y el Asilo.

Además de la mencionada tradición de Asilo, México cuenta con una fuerte tradición migratoria y es importante considerar que gran parte de esta migración se realiza de manera ilegal. Por ello, es sumamente importante que el Instituto Nacional de Migración comience a aplicar mecanismos que permitan distinguir eficazmente entre un migrante y un refugiado, desde el momento de su entrada al país o mínimo al momento de su detención.

En cuanto a la Trata de personas, es pertinente que nuestro país realice esfuerzos reales para luchar en contra de este delito, eliminando las zonas de tolerancia de prostitución, realizando cateos y detenciones en los lugares plenamente conocidos como centros de comercio de personas, y apoyándose en las instituciones internacionales especializadas en esta materia.

También es necesario que los Poderes Legislativo y Judicial se apoyen en disciplinas como la Victimología, la Psicología, etc. para brindar a las víctimas de Trata una atención integral que garantice la verdadera reparación del daño.

Estamos convencidos de que el primer paso a seguir para avanzar en la materia del Refugio en México es revisar a conciencia cada una de las problemáticas que han sido planteadas, y elaborar un diagnóstico certero dejando de fingir que la situación que existe hoy en día es la adecuada para los refugiados.

Al respecto del entorno social, es necesario reformar la Ley General de Población, en lo que respecta a quienes son considerados como refugiados, a fin de ampliar el espectro de la definición y permitir que los individuos que pertenecen a un determinado Grupo Social que comparte alguna característica, gocen de la protección que esta figura brinda.

Dentro de dicha reforma es conveniente aclarar las razones por las que las víctimas de este delito deben ser consideradas como un grupo social que requiere una protección especial, para que cualquier persona que haya huido por ser víctima de esta condición pueda ser protegida en nuestro país.

Consideramos que las normas Jurídicas tiene la capacidad de ofrecer muchas alternativas de solución a cualquier problemática. Por ello proponemos que en el marco del derecho Nacional se utilicen las herramientas jurídicas pertinentes para brindar soluciones a las víctimas de Trata a fin de que puedan ser reconocidas como refugiados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Tratados celebrados por el Presidente de la República como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984; además de las Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011, la Ley de Migración de 2011, y demás ordenamientos sobre la materia, son el fundamento legal de la condición de refugiado y de la protección complementaria.

La Secretaría de Gobernación, a través de la COMAR, es la autoridad competente para resolver sobre la condición de refugiado y de la protección complementaria.

En el caso de México, lo que ocurrió fue que, pese a la vigencia de diferentes tipos de instrumentos internacionales, principalmente la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, además de otros instrumentos internacionales como la Declaración de Cartagena de 1984, el gobierno, por mucho tiempo decidió enfrentar los principales movimientos de refugiados que llegaron a su territorio con sus propias reglas o, con la ausencia de ellas (cuando menos reglas claras).

Dicha actitud, por supuesto iba en contra de la idea de que, las instituciones son las reglas del juego, cuyo objetivo es reducir o eliminar la incertidumbre. En ese sentido, tales reglas no existían, lo que hubo todo el tiempo fue precisamente incertidumbre y discrecionalidad.

Se habla de incertidumbre, porque al no haber reglas claras, que establecieran algún tipo de procedimiento para solicitar asilo o refugio, quiénes necesitaban y solicitaban protección no tenían certeza alguna de que sus solicitudes recibieran una respuesta favorable.

También hubo una excesiva discrecionalidad porque, como en el caso de los refugiados españoles, fue el Presidente Cárdenas quién, a través de una decisión personal, permitió su acceso, prácticamente sin restricción alguna, negando (no el Presidente específicamente, pero sí el gobierno que el encabezaba) su protección a personas de otras nacionalidades en situación semejante en el mismo período.

Esa discrecionalidad, habría sido una de las características principales de este tipo de políticas, otra fue la ambigüedad, pues mientras al exterior se pretendía dar la imagen de que en México existía una política generosa, la casi inexistencia de leyes,

reglamentos o procedimientos administrativos claros, distaba mucho de coincidir con esta imagen, por demás idealizada.

Esas deficiencias, omisiones y contradicciones, se explican por lo que se estableció desde el principio: que las instituciones no son necesariamente eficientes o justas y que en algún momento pueden “leer” mal las señales que les envía la sociedad (o en este caso el entorno internacional).

Pero sobre todo, cuando se trata de instituciones o programas gubernamentales (como fue el caso de las diferentes políticas de asilo y refugio en México), éstas tienen a lo largo de su historia múltiples oportunidades de ajustar su comportamiento, determinando qué cambios son adecuados y cuáles no, como se pudo observar con el análisis aquí realizado.

Bibliografía

- ACNUR, Universidad Nacional de Lanus, IIDH, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina”. Editorama. San José, Costa Rica, 2004.
- ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo, Icaria, Barcelona, España, 2001
- ACNUR. Compilación de instrumentos jurídicos interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos. San José de Costa Rica. Editado por ej. ACNUR, 1992.
- AGUAYO, Sergio. El Panteón de los Mitos. Estados Unidos y el Nacionalismo. Mexicano Grijalbo, México, 1998,
- AGUAYO, Sergio. Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: Condiciones Económicas y Sociales COLMEX, México, 1989.
- AGUAYO, Sergio. El éxodo centroamericano: Consecuencias de un conflicto. México. Editado por: El Colegio de México, 1985.
- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. La situación de los Refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio. España, 2006.
- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Refugiados: legislación y estándares internacionales básicos. Primer edición, ORMCyAC-ACNUR, México, 2005.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras, Los libros de la catarata, España, 1997.
- ANAYA Dubernard, Carmen. El fenómeno de las drogas y la trata de blancas en el mundo. Hombre y Mundo.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, 1983.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Los refugiados y el derecho de asilo. México. Editorial Porrúa, 1987. Derecho internacional Público. México. Editorial Porrúa, 1993.

- ARELLANO, David. CABRERO, Enrique et al. Reformando al Gobierno: una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental. CIDE, México, DF. 2000
- ARIAS, Arturo. El movimiento en Guatemala: 1970-1983. en Camacho Daniel y Menjivar Rafael (comp) Movimientos populares en Centroamérica. San José Costa Rica. Editorial FLASCO EDUCA, 1985.
- AYALA ESPINO, José. Fundamentos Institucionales del Mercado. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.
- BACCINO ASTRADA, Alma, Derechos y deberes del personal sanitario en conflictos armados, CIRC, Ginebra, 1982
- BAIGORRI GONI, José, Los Derechos Humanos, un proyecto inacabado, Ed. Laberinto, Madrid, 2001.
- BENAVIDES HERNÁNDEZ, Luis Ángel, Derecho Internacional Humanitario, CNDH México, 2ª reimpression 2015.
- BERTRAND, Maurice, La ONU, Tr. María de Calonje, 2ª edición, Acento, Madrid, 1995.
- BOBBIO, Norberto, El Problema de la guerra y las vías de la paz, Ed. Altaya, España 1998.
- BOBBIO, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- BORY, François, Génesis y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1982
- BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed Porrúa, México, p. 161.
- CAMACHO NASSAR, Carlos y AGUILAR STWOLINSKY, Carla. Memoria de la Esperanza. Gobierno de Guatemala y Comisión Europea. Cd. de Guatemala, Guatemala.
- CAMARGO, Pedro Pablo, Derecho internacional Humanitario, jurídica radar ediciones, 1995.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, et alt., Las Tres Vertientes de la Protección Internacional de los Derechos de la Persona Humana, Derechos

Humanos, Derecho Humanitario, Derecho de los Refugiados”, Porrúa - Universidad Iberoamericana, México, 2003.

- CARBONELL, Miguel. La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y Derechos sociales. Primer edición, Porrúa y UNAM, México, 2001.
- CASTAÑEDA SANDOVAL, Gilberto. Relaciones Centroamericano-México-Guatemala. México. Editado por CIDE, 1987.
- CHÁVEZ GALINDO, Ana María; LANDA GUEVARA, Antonio. Migrantes en su paso por México: nuevas problemáticas, rutas, estrategias y redes. Ponencia realizada durante el 3er Coloquio de Migración Internacional. 2011.
- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México. COMAR-ACNUR, México, 1999.
- CONDE Y LUQUE, Rafael, Derecho internacional privado, 2ª edición, Analecta, España, 2004.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. Migración internacional en las fronteras Norte y Sur de México. México. Editado por CONAPO, 1992
- CORCUERA CABEZUT, Santiago. Derecho constitucional y Derecho internacional de los derechos humanos. 2º edición, Oxford, México, 2006.
- CRUZ VÁSQUEZ, María Lucía Araceli, Migración en tránsito, pobreza t discriminación en el territorio mexicano, CNDH México 2016.
- DE LA LAMA-NORIEGA, Felipe. Nosotros los Refugiados. Editorial Porrúa. México, 2002.
- DELBEZ, Louis, Los principios generales del derecho internacional público (derecho de la paz y derecho preventivo de la guerra), Institute des Huates Etudes Internationales de L’Universite de Paris, Paris, 1964.
- DICCIONARIO DE DERECHO INTERNACIONAL RUSO, 2ª. Ed., Ediciones Soviéticas, Moscú, 1988El derecho internacional humanitario, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, España, 2006.
- EZETA, Fernanda. La Trata de Personas: Aspectos básicos. Primer edición, CIM, OEA, OIM, INAMU, INM, USAID, México, 2006
- FABILA MENA, Álvaro. Legislación Actual en Materia de Refugiados: Análisis y Propuestas. Tesis Profesional, ITAM, México, 1999.

- FERNANDES, Carlos, El Asilo Diplomático, Jus, México, 1970.
- FLORES GÓMEZ Fernando. Introducción al estudio del derecho y derecho civil. México. Editorial Porrúa, 1981.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 44ª edición, Porrúa, México, 2005.
- FRANCO, Leonardo (coord.), El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Siglo veintiuno editores argentina, Argentina, 2003.
- FRANCO, Leonardo. El derecho internacional de los refugiados y su aplicación en América Latina. México. Editado por CIESAS, 1990.
- FREYERMUTH ENCISO, Graciela, et. al. Refugiados guatemaltecos en México: la vida en un continuo estado de emergencia. México. Editado por CIESAS, 1993.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, Metodología del trabajo de investigación,
- Guía práctica, 3ª edición, Trillas, México, 2006.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora. Manual para elaboración de proyectos de tesis y otros trabajos de investigación. Segunda edición., Porrúa, Facultad de Derecho de la Universidad Anahuac, México, 2005.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo Introducción al estudio del derecho. México. Editorial Porrúa, 1990.
- GARCÍA Y GARCÍA Antonio. Educación estamental historia de la educación en España y América. la educación en la Hispania antigua y medieval. Madrid Ed. Morata 1992
- GLEIZER SALZMAN, Daniela. México frente a la inmigración de Refugiados Judíos: 1934-1940 Instituto Nacional de Antropología e Historia -Fundación Cultural Eduardo Cohen, México, DF, 2001.
- GÓMEZ ALCALÁ, Vidal Rodolfo, La Ley como límite de los derechos fundamentales, Ed. Porrúa. México 1997
- GÓMEZ TAGLE, Erick. La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Una aproximación sociológica. Primer edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2006.

- GONZALEZ PARRODI, Carlos Coord., La historia del pasaporte en México, México, SRE, Dirección General De Acervo Histórico Diplomático, 1994.
- GUERRERO Sergio, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, México, 2006.
- GUILLÉN, Diana (Comp). Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada. Instituto Mora. México, 2003.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos. La Armonización de los Tratados Internacionales de Derecho Humanos en México. Primera edición, Programa de Cooperación sobre Derecho Humanos México-Comisión Europea. SRE, México, 2005.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos. Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos. Primera edición, Programa de Cooperación sobre Derecho Humanos México-Comisión Europea. SRE, México, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. La Constelación Postnacional Paidós, Barcelona, España, 1998.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída. et. al, La experiencia del refugio en Chiapas: Nuevas relaciones en la frontera sur de México. México. Editado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos A:C, 1993.
- HERNÁNDEZ HOYOS, Diana, Derecho Internacional Humanitario, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2000.
- HERVADA, Javier, Textos Internacionales de Derechos Humanos, Ed. Universidad Navarra, España, 1980.
- HOBBS, Thomas; Leviatán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- IMAZ, Cecilia- La práctica del asilo y del refugio en México. México. Editorial Potrerillos, 1995.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, comentada y concordada. Décimo novena edición. México, 2006.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II. Tercera edición, Ed. Porrúa. México 1989.
- KELSEN, Hans, Principios de derecho internacional público, El ateneo, Argentina, 1965.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Editado por la UNAM, 1988.
- KENNEDY, Paul. Auge y Caída de las Grandes Potencias, Plaza y Janés Editores, Barcelona, España 1997.
- KRASNER, Stephen. International Regimes. Cornell University Press. Nueva York, 1983.)
- KRAUZE, Enrique. Biografía del Poder: Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940). Tusquets Editores, México, 1997.
- KRAUZE, Enrique. La Presidencia Imperial. Tusquets Editores, México, 1997.
- LARA ESPINOSA, Diana, Grupos en situación de vulnerabilidad, CNDH, México, 1ª reimpresión, 2015
- LLANES TORRES, Oscar B., Curso de Derecho Internacional, Instrumento de las relaciones internacionales, Tr. Consultoría Jurídica Intercambio, Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1984.
- LONDOÑO Ulloa, Derecho Internacional Humanitario conflicto armado y tratamiento de las víctimas, Uniboyaca, Institución Universitaria, Colombia.
- LÓPEZ MEZA, Judith Selene, La Documentación a Extranjeros, Porrúa, México, 2007.
- LOPEZ, ZÚÑIGA, Noé, La Migración bajo la óptica del derecho, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 2011
- LOTHAR WEISS, Thomas y LOPEZ CHALTELT, Pedro, México, políticas públicas beneficiando a los migrantes, OIM, México 2011.
- MADRAZO CUELLAR, Jorge. Derechos humanos, el nuevo enfoque Mexicano, Una misión de la modernización de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993.

- MALDONADO, Víctor Alfonso. Vías Políticas y Diplomáticas del Exilio. En: "El exilio Español en México". FCE, México, 1982.
- MANSILLA y MEJÍA Ma. Elena, Glosario jurídico Internacional Privado, 4ª serie, vol. 1, IURE, México, 2008.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, editorial Porrúa, México, 1991.
- MARCH, James y OLSEN, Johan. El Redescubrimiento de las Instituciones Fondo de Cultura Económica, México, 1999
- MARITAIN, Jacques, Los Derechos del Hombre y la ley natural, Ed. La pleyade, Buenos Aires 1972
- MARTÍNEZ VELASCO, Germán. Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la frontera sur de México. México. Editado por CIESAS, 1994.
- MARTÍNEZ VIADEMONTTE, José Agustín, El Derecho de Asilo y el Régimen Internacional de Refugiados, Ediciones Botas, México, 1961.
- MESSMACHER. Miguel, et. al. Los refugiados guatemaltecos. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTH, Douglas. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- OBAYA Valdivia, A. y REYES-SÁNCHEZ, L.B. Bases metodológicas para la dirección de tesis de licenciatura. Antología. Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán, México, 1999
- O'DOGHERTY, Laura. Centroamericanos en la ciudad de México. Desarraigados y en el silencio, México. Editorial PIENSA, 1989.
- OJEDA, Mario. México: el surgimiento de una Política Exterior Activa, SEP. México, 1986.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Trata de Personas: aspectos básicos. México 2006.
- OROZCO ENRÍQUEZ, Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, Los Derechos Humanos de los Mexicanos, ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2002.

- ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho internacional público, 3ª edición, Oxford University Press, México, 2004.
- PALACIOS SÁNCHEZ, Julián, Tratamiento y prevención de conductas delictivas de menores en España perspectiva histórica. Bordon. Tomo XXXIX 1987
- PETERS, B. Guy. El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política. Gedisa. Madrid, 2003.
- PLA BRUGAT, Dolores. Los Niños de Morelia, INAH, México, 1985.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales, México. Editado por CNDH, 1990.
- ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, ediciones Ariel, Barcelona, 1966.
- SÁENZ CARRETE, Erasmo Un Servidor Público, Nacional e Internacional, con las Refugiadas y los Refugiados, Potrerillos Editores. México, 1994.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Los Derechos Humanos en la Constitución y en los tratados internacionales. Primeredición, Porrúa, México, 2001.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 23ª edición, Porrúa, México, 2009.
- SEPÚLVEDA, César et alt., Un Homenaje a Don César Sepúlveda, Escritos Jurídicos, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.
- SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, 26ª edición, Porrúa, México, 2009.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, El asilo político en México, Porrúa, México, 1998.
- SHEPLE, Kenneth A. y BONCHEK, Mark S. Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions. W.W. Norton & Company, New York, 1993
- SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Porrúa, México, 2004.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, La expansión del derecho penal, Civitas Ediciones, 2001

- STEPHEN SHLESINGER, et. al, Fruta amarga... La CÍA en Guatemala. México, Editorial Siglo XXI, 1984.
- SWINASRSKY, Cristophe. Introducción al Derecho Internacional Humanitario. Ginebra, San José, Comité Internacional de la Cruz Roja, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984.
- TREDINNICK, Felipe, Curso de derecho internacional público y relaciones internacionales, 3ª edición, Los amigos del libro Verna Guttentag, Bolivia, 2000.
- TROVEL Y SIERRA, Antonio, La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología, 3 ed. Instituto de estudios Políticos, Madrid, 1973
- TROVEL Y SIERRA, Antonio. Los Derechos Humanos, Ed. Tecnos, Madrid 1968.
- TUNKIN, Grigoriei Ivanovich, Curso de derecho Internacional, Manual, Libro I, Tr. Federico Pita, Progreso, Moscú, 1980.
- VALDÉS, Raúl, et al., Terminología Usual en las Relaciones Internacionales 3, Derecho Diplomático y Tratados, edición electrónica de la primera reimpresión, SRE, México, 2007.
- VALDEZ, María Luz. (compiladora). La Ley de Población a Treinta Años de Distancia. Reflexiones, Análisis y Propuestas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- VALLARTA MARRÓN, José Luis, Derecho internacional público, Porrúa, México, 2006.
- VARIOS, Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina, Serie E., Núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1982.
- VERDROSS, Alfred, Derecho Internacional Público, 5ª edición, Aguilar, España, 1982.
- VIDARTE, Juan Simeón. Todos Fuimos Culpables FCE, México 1973.
- WYBO ALFARO, Luis, Terminología Usual en las Relaciones Internacionales 5, "Asuntos Consulares", edición electrónica de la 1ª reimpresión, SRE, México, 2007.

- YANKELEVICH, Pablo (Coordinador). México, entre Exilios. Una Experiencia de Sudamericanos. SRE, ITAM, Plaza y Valdés. México, 2001.

LEGISLACION.

- 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. Publicado en el Diario Oficial ración el 22 de julio de 1980. http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Acu004.pdf
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Colección Jurídica Esfinge, 1995.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica". Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores. Adoptada en Adopción: Ginebra, Suiza el 30 de septiembre de 1921. Aprobada el 10 de mayo de 1932. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D14.pdf>
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. Adoptada en Ginebra, Suiza el 11 de octubre de 1933. Adhesión de México el 3 de mayo de 1938. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D16.pdf>
- Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adopción en Lake Success, EUA el, 21 de marzo de 1950. Adhesión de México el 21 de febrero de 1956. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D46.pdf>
- Convención sobre Asilo Político que Modifica a la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo de 20 de febrero de 1928. Adoptada en Montevideo,

- Uruguay el 26 de diciembre de 1933. Ratificación por México el 27 de enero de 1936. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D27.pdf
- Convención sobre Asilo Territorial. Adopción en Caracas, Venezuela el 28 de marzo de 1954. Ratificación por México el 24 de marzo de 1981. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D28.pdf>
 - Convención sobre Asilo. Adoptada en La Habana, Cuba el 20 de febrero de 1928. Ratificada por México el 6 de febrero de 1929. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D26.pdf
 - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adopción en Ginebra, Suiza el 28 de julio de 1951. Adhesión de México el 7 de junio de 2000. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf>
 - Convención sobre la Esclavitud. Adoptada en Ginebra, Suiza el 25 de septiembre de 1926. Adhesión de México el 8 de septiembre de 1934. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D23.pdf>
 - Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Adopción en Ginebra, Suiza el 7 de septiembre de 1956. Ratificación por México el 30 de junio de 1959. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D25.pdf>
 - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia. Adoptada el 2 de mayo de 1948. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2004.pdf
 - Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que viven. Adopción por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 40/144, 13 de diciembre de 1985. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2027.pdf
 - Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III). Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948. www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf

- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf>
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>
- Ley General de Población. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
- Ley General De Población. México. Editorial Porrúa, 1996.
- Ley Orgánica De La Administración Pública Federal. México. Ediciones DELMA, 1994.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPSTP.pdf
- Ley sobre la Celebración de Tratados. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. Adopción en Nueva York, EUA el 25 de mayo de 2000. Ratificación por México el 15 de marzo de 2002. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D43.pdf>
- Protocolo para Modificar la Convención Relativa a la Esclavitud. Adopción en Nueva York, EUA el 7 de diciembre de 1953. Adhesión de México el 3 de febrero de 1954. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D24.pdf>

- Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de Septiembre de 1921. Adoptado en Lake Success, EUA el 12 de noviembre de 1947. Ratificación por México el 17 de agosto de 1949. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D15.pdf>
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Adopción en Nueva York, EUA el 31 de enero de 1967. Adhesión de México el 7 de junio de 2000. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D32.pdf>
- Reglamento de la Ley General De Población. México. Editorial Porrúa, 1996.
- Reglamento de la Ley General de Población. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000. Secretaría de Relaciones Exteriores. www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamentos/14.pdf
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional. México. Porrúa, 1995.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Septiembre 2003. www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/CNDH/Reglamentos/29092003.pdf

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, 7 de octubre de 2009.
- Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#nota>
- Circular N° 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados
- Coloquio sobre el asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Tlatelolco, México, 11 al 15 de mayo de 1981.
- Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones. Adoptada el 5 de diciembre de 1951 en Bruselas. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/constitution/preamble/lang/es>

- Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Nueva York, EUA, 13 de diciembre de 2006.
- Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños
- Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional
- Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, Brasilia, 11 de noviembre de 2010.
- Declaración De Cartagena Sobre Refugiados, Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
- Declaración De San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas, San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.
- Declaración Sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven, Nueva York, EUA, 13 de diciembre de 1985.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Nueva York, EUA, 10 de diciembre de 1948.
- Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones en materia de amparo y derechos humanos publicada en junio de 2011
- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Resolución 428 (V) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1950. www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/o_unhcr_sp.htm
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Nueva York, EUA, 24 de mayo de 2002.

- Ley de Atención Integral para el desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal.
- Los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas, Ginebra, Suiza, 22 de junio de 2001.
- Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1991.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, EUA, 31 de enero de 1967.

HEMEROGRAFÍA

- ACNUR, ACNUR, Un Instrumento de Paz Servicio de Información del ACNUR, Madrid, agosto de 1996. Pp. 49-53
- ACNUR. 20 Preguntas y respuestas acerca del ACNUR. Servicio de información ACNUR, Ginebra, 1993, p. 3
- ARIES, Phillipe (1986, Septiembre – Octubre): La Infancia, revista de educación. Consultado en es.slideshare.net el 12 de Octubre de 2014.
- BARRETO, Luis Paulo. The challenge is to strengthen International Refugee Law. Refview. The UN Refugee Agency Bureau for the Americas. United Nations High Comissionate for the Refugees. Refugee Diversity. pp. 8
- BERTHIAUME, Christiane Las ONG's: Nuestro Brazo Derecho en Refugiados N° 85, ACNUR, Madrid julio 1994
- BOLE, Elaine. Protection of Alien Children. Refview. The UN Refugee Agency Bureau for the Americas. United Nations High Comissionate for the Refugees. Refugee Diversity. pp. 11
- CÁRDENAS, Jaime. Redefinición Institucional y Estado de Derecho en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004. pp 138-139
- CASTILLO, Manuel Ángel. Políticas de Refugio y Políticas de Inmigración: ¿Posibilidades de Conciliación? En: Foro Internacional, # 142 octubre-diciembre, COLMEX, México, 1995

- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. México, Tradición de Asilo y Refugio. COMAR México, 2000.
- Derechos Humanos México. Revista del centro nacional de derechos humanos, no. 11, México, D. F. 2009.
- Derechos y obligaciones de los solicitantes de la condición de refugiado en México, UNHCR ACNUR, COMAR.
- Defensor, revista de derechos humanos, Derechos Humanos de las personas que viven y sobreviven en la calle, número 6, año XII, junio 2015.
- Defensor, revista de derechos humanos, Migrar, un derecho en construcción, número 7, año XII, julio 2014.
- DRUKE, Louise. La C.E. y el resto del Mundo. En: Refugiados N° 71. ACNUR, Madrid, 1991. Pp. 38
- ECHANDI, Mariana. Cuba protege a refugiados en espera de reasentamiento. Refview. Agencia de la ONU para los Refugiados, Oficina para las Américas. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Reasentamiento. pp. 14.
- Extractos del informe de UNICEF denominado La Situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina, y el Caribe, Edición realizada por Ana Bertha Bardales Sosa, Karina Rosalía Flores Hernández, y Karen Trejo Flores, colaboradoras de la revista Defensor, publicada en abril 2014.
- FREMSTEDAL; Marte. New Shelter for Unaccompanied Minors. Refview. Refugee Diversity the UN Refugee Agency Bureau for the Americas. United Nations High Comissionate for the Refugees.
- GIBNEY, Matthew J. La Seguridad y la Ética del Asilo después del 11 de septiembre. En: Migraciones Forzadas N° 13. Universidad de Oxford, Inglaterra. Pp. 40-42
- Gobierno de México. Senado de la República. Rasgos de la migración de Mexicanos a los Estados Unidos. Boletín Informativo del Archivo Histórico de la Memoria Legislativa. México, DF, 2002. pp. 4

- GOMEZ TAGLE, Erick. Migración Internacional, Explotación Laboral y Trata de blancas en el siglo XXI. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. Venezuela, 2004.
- IMAZ, Cecilia, El Asilo Diplomático en la Política Exterior de México, Revista Mexicana de Política Exterior, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño-invierno 1993, p. 53
- MALEY, William. La Crisis del Tampa en: Revista Migraciones Forzadas, Universidad de Oxford, 2003, Pp. 20
- MARCH, James y OLSEN, Johan. El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional, en: Gestión y Política Pública, Vol. VI, N° 1, CIDE, México, 1997
- MORRIS, Tim. Australia y el Asilo: ¿Ya no la Tierra del Trato Justo? En: Migraciones Forzadas N° 8 Oxford University, 2000 pp.8
- NÚÑEZ; Cesar y DÍAZ Prieto, Gabriela. Desafío de la Actual Política de Refugio. En: Memoria. Revista mensual de Política y Cultura No. 163 México, DF. Septiembre de 2002 pp. 30-35
- NUÑO LUCO, Renato. La guerra aérea y el derecho internacional humanitario”, lecciones y ensayos, no. 78, 2003, Buenos Aires, Argentina.
- ORELLANA, Xavier. The Psychological Impact of Displacement on Refugee Women. Refview. The UN Refugee Agency Bureau for the Americas. United Nations High Comissionate for the Refugees. Refugee Diversity. pp. 13
- PALMA MORA, Mónica. La Situación de los Refugiados en el Mundo. Reseña, en Migraciones Internacionales, El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre 2001
- Trata de personas, impunidad de alto riesgo. Liliana Alcántara. El Universal. México, 06 de mayo de 2007.
- UNHCR, The Cartagena Declaration: a Decade of Progress. Refugees N° 99, UNHCR. Ginebra, Suiza. 1995 pp.22.
- VEGA, María Jesús. Solicitantes de asilo y refugiados debaten sobre violencia de género. Refugiados. España, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. N° 129. 2005. pp. V, Especial España.

- VERNEY, Marie-Helene. El reasentamiento en las Américas. Refview. Agencia de la ONU para los Refugiados, Oficina para las Américas. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Reasentamiento. pp. 4 a 7
- WILKINSON, Ray. Nosotros nos Encargamos... de las Masas que Huyen.... En: Refugiados N° 107. ACNUR, Madrid, España, 2000. pp. 8
- ZARD, Monent. Exclusión, Terrorismo y la Convención sobre los Refugiados". En Migraciones Forzadas N° 13 Oxford University, 2002.
- ZOLBERG, Aristide. Los Emigrantes y Refugiados Internacionales en la Perspectiva Histórica en Refugiados N° 80. ACNUR, Madrid, abril 1993.

DOCUMENTOS

- ARTOLA, Juan. El caso de la trata de personas. Organización Internacional para las Migraciones, Organización Internacional para las Migraciones. México, Mayo 2005. pp. 7
- CASILLAS R., Rodolfo La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración. México, 2006.
- Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas. México, 2006
- Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Conclusiones sobre la protección internacional de los Refugiados. Ginebra, Suiza, 1991.
- Estados Unidos Mexicanos. Acuerdo para la Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Diario Oficial de la Federación., México, 22 de julio de 1980.

- Estados Unidos Mexicanos. Acuerdo que regirá la Política en favor de los Refugiados Españoles. Diario Oficial de la Federación, 08 de febrero, 1941. pp. 1-3
- Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005
- Estados Unidos Mexicanos. Ley de Nacionalidad. 2004.
- Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Población. México, 1974.
- Estados Unidos Mexicanos. Reglamento de la Ley General de Población. México, 2000
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Balance y compromisos en favor de las Poblaciones Desarraigadas, en el Contexto de la Lucha contra la Pobreza Extrema. Documento de trabajo presentado en la Última Reunión de Trabajo de CIREFCA, México, DF, 1994
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Manual para la lucha contra la trata de personas. Nueva York, 2007
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Manual de Procedimiento Penal y Protección Integral a niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata de Personas y Explotación Laboral/Sexual. Colombia, 2007.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados de México, Cuba y América Central. Consultas Mundiales Sobre la Protección Internacional: Temas actuales de la protección internacional de refugiados (2000-2002). México, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados & Unión Interparlamentaria. Protección de los Refugiados: guía sobre el derecho internacional de los refugiados. Primeredición, España, 2003.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra; Suiza
- Organización Internacional para las Migraciones. Oficina Regional para Centroamérica y México. Guía de Intervención psicosocial para asistencia directa con personas víctimas de trata. San José de Costa Rica. 2007.

- REYES-SANCHEZ, Laura Bertha. Así son los Suelos de mi Nación. Sociedad Mexicana de la Ciencia del Suelo. México. 2004
- TÜRK, Volker y NICHOLSON, Frances. Refugee protection in international law: an overall perspective. UNHCR.

PAGINAS ELECTRÓNICAS

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <http://www.hchr.org.mx>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados de México, Cuba y América Central. <http://www.acnur.org>
- Amnistía Internacional México. <http://www.amnistia.org.mx/>
- AVNI, Haim. Cárdenas, México y los refugiados: 1938-1940 Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin. Escuela de Historia. Instituto de Historia y Cultura de América Latina. Universidad de Tel Aviv en: http://www.tau.ac.il/eial/III_1/avni.htm
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>
- Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
- <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6072.pdf?view=1>, 26 de noviembre de 2011, 06:20 p.m.
- <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=959#984>, Conclusión N° 103 (LVI) Conclusión sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección (2005), 27 noviembre de 2011, 07:09 p.m.
- Human Rights Watch. <http://www.hrw.org/spanish/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://info.juridicas.unam.mx/>
- Instituto Nacional de Migración. <Http://www.inami.gob.mx>
- Organización de las Naciones Unidas en México. <Http://www.un.org.mx>
- Organización de las Naciones Unidas. <Http://www.un.org/spanish/>

- Organización Internacional para las Migraciones. <http://www.oim.int>
- ORTIZ MONASTERIO, Luis. Refugiados Guatemaltecos en México: un final feliz. Organización de Estados Americanos, Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=refugio, 09 de marzo de 2011, 09:40 p.m.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. <Http://www.sre.gob.mx>
- Sin Fronteras, I.A.P. <http://www.sinfronteras.org.mx/> 14.US Department of State. <http://www.state.gov/>

MESOGRAFÍA

- Derecho internacional humanitario, respuesta a sus preguntas, (2015), CIRCEn: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0703.htm>
- Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados: una guía para su protección, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Julio 2014 consultado en www.cndh.gob.mx
- El comité internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos. Artículo publicado en la Revista Internacional de la Cruz Roja en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlqa.htm>
- El comité internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos. Artículo publicado en la Revista Internacional de la Cruz Roja por Dietrich Schindler el 01/01/1979
- Hernández Clemente, Edgar. "Tijuaneros operan en la ilegalidad" en: <http://elorbe.com/portada/04/23/tijuaneros-operan-con-irregularidades.html#>.
- http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/cartilla_DerechosNinosNinasAdolescentesMigrantes.pdf el 23 de septiembre de 2014.

- <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/21/el-invisible-trafico-de-miles-deninos-migrantes-en-la-frontera-sur>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/21/el-invisible-trafico-de-miles-deninos-migrantes-en-la-frontera-sur>
- <http://programas.imer.gob.mx/arreglandoelmundo/breve-historia-de-losderechos-humanos/>
- <http://www.acnur.org/publicaciones-SRM/cap11.php>
- <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>
- <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobrelos-refugiados/>
- <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/05/05/lacatastrofe-humana-en-las-estaciones-migratorias/>
- http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Refugiados_en_Mexico
- <http://www.encuentrojuridico.com/2013/01/los-derechos-humanos-de-terceray.html>
- <http://www.heliocruz.pe/2011/12/derechos-humanos-primera-segunda.html>
- <http://www.humanium.org/es/definicion/>
- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/07/17/baja-cifra-de-ninosmigrantes-detenido-en-ultimos-10-dias-patrulla-fronteriza-5317.html>
- http://www.oas.org/dil/esp/principios_rectores_desplazamientos_internos.pdf
- <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- <https://es-us.noticias.yahoo.com/blogs/pulso-usa/las-rutas-de-lainmigraci%C3%B3n-a-estados-unidos-195500742.html>
- <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0365.htm> el
- [humanium.org/es/historia](http://www.humanium.org/es/historia) Consultado el 20 de agosto de 2015
- www.conbioeticamexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/Ley_General_Proteccion_ninas.pdf
- La COMAR en números, consultado en www.comar.gob.mx, el 15 de julio de 2016

- La ruta del encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales, publicado por Sin fronteras, 2013 en www.sinfronteras.org.mx
- NAMIHAS, Sandra, Derecho Internacional de los Refugiados, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios internacionales, Fondo editorial, 2001.
- Normas fundamentales de los convenios de Ginebra y de sus protocolos adicionales, CIRC, Ginebra 1983 en <https://www.icrc.org>
- Observación General Número 6 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera del país de origen.
- Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas, la figura en México, publicado por sin fronteras, México 2012.
- Protección de los refugiados, guía sobre derecho internacional de los refugiados, consultado en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf?view=1>
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado en www.supremacorte.gob.mx
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado en www.supremacorte.gob.mx
- Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado en www.supremacorte.gob.mx