

El refugiado en el contexto jurídico mexicano

Martha Guadalupe Guerrero Verano



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

El refugiado en el contexto jurídico mexicano

MARTHA GUADALUPE GUERRERO VERANO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 2017

COLECCIÓN JURÍDICA DIGITAL

Número 1

Este trabajo de investigación fue dictaminado para su publicación por el Comité Editorial de la Facultad de Derecho.

Edición: Claudio Vázquez Pacheco y Michelle Sánchez Cabello

El refugiado en el contexto jurídico mexicano

Martha Guadalupe Guerrero Verano

Primera edición: Enero de 2017

© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (COLECCIÓN JURÍDICA DIGITAL): 978-607-02-8817-3

ISBN (núm.1): 978-607-02-8818-0

Formado y hecho en México.

Universidad Nacional Autónoma de México

*Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector*

*Dr. Eduardo Lomelí Vanegas
Secretario general*

Facultad de Derecho

*Dr. Raúl Contreras Bustamante
Director*

*Dr. Víctor Manuel Garay Garzon
Secretario General*

Comité Editorial de la Facultad de Derecho

*Raúl Contreras Bustamante
Víctor Manuel Garay Garzón
Jesús de la Fuente Rodríguez
Socorro Marquina Sánchez
Alfonso Jesús Casados Borde
Consuelo Sirvent Gutiérrez
Fausto Pedro Razo Vázquez
Jorge Fernández Ruiz
José Gamas Torruco*

*María Ascensión Morales Ramírez
Óscar Vásquez del Mercado Cordero
Oswaldo Aníbal Mendoza Popoca*

*Rodrigo Brito Melgarejo
Emilio Zebadúa González
José Ramón Carreño Carlón*

*María de la Luz González Covarrubias
Juan Luis González Alcántara y Carrancá*

El refugiado en el contexto jurídico mexicano

Índice

PRÓLOGO	8
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. DERECHO DE ASILO Y REFUGIO	14
1. Derecho de asilo	16
2. Concepto de refugiado	24
a) <i>Variantes de refugiado</i>	28
b) <i>Desplazados, refugiados y apátridas</i>	32
3. Evolución de la protección a los refugiados	38
4. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados y su función internacional.	42
a) <i>Establecimiento de la oficina del ACNUR</i>	44
b) <i>Estatuto de la oficina del ACNUR</i>	45
5. Sujetos susceptibles de adquirir la condición de refugiado	46
CAPÍTULO II. LA FIGURA DE REFUGIADO EN NUESTRA LEGISLACIÓN	53
1. Normatividad mexicana	54
a) <i>Primera normatividad</i>	55
b) <i>Ley General de Población y su reglamento</i>	57
c) <i>Ley de Migración y su reglamento</i>	60
d) <i>Ley sobre Refugiado y Protección complementaria y su reglamento</i>	62
e) <i>Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo político</i>	65
f) <i>Adición constitucional</i>	71
2. Instrumentos internacionales universales ratificados por México	72
a) <i>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados</i>	73
b) <i>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados</i>	76
c) <i>Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial</i>	79

3. Instrumentos regionales sobre asilados y refugiados	80
a) <i>Convención sobre Asilo</i>	81
b) <i>Convención sobre Asilo político</i>	81
c) <i>Convención sobre Asilo diplomático</i>	84
d) <i>Convención sobre Asilo territorial</i>	85
e) <i>Coloquio sobre el Asilo y la Protección internacional de Refugiados en América Latina</i>	86
f) <i>Declaración de Cartagena sobre los Refugiados</i>	87
g) <i>Conferencia internacional sobre Refugiados Centroamericanos</i>	88
h) <i>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas desplazadas</i>	91
i) <i>Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina</i>	92
CAPÍTULO III. EL REFUGIO EN MÉXICO	94
1. Antecedentes en México	95
a) <i>El asilo como predecesor del refugio</i>	95
b) <i>Los primeros solicitantes de asilo</i>	96
2. Éxodos masivos	101
a) <i>Exilio español</i>	102
b) <i>Éxodo Sudamericano (Argentina y Chile)</i>	104
3. Refugiados guatemaltecos en la frontera sur	105
CAPÍTULO IV. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN MÉXICO	114
1. Instituciones en México de apoyo a los refugiados	115
a) <i>La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</i>	116
b) <i>Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en México</i>	119
2. Soluciones permanentes a favor de los refugiados	120
a) <i>Repatriaciones y retornos</i>	122
b) <i>Naturalización e integración a la sociedad mexicana</i>	123
3. Situación actual de los refugiados en México	126
CONSIDERACIONES FINALES	127
BIBLIOGRAFÍA	130

*Afortunadamente, la inmensa mayoría de nosotros se
refugio en un país [México] cuyo pueblo y gobierno
tienen una histórica tradición solidaria y una política
de asilo y refugio ejemplar, que lo ha convertido en la
segunda patria de miles de latinoamericanos.*

RIGOBERTA MENCHÚ TUM

Prólogo

Tema de gran polémica actual es la situación de los países que por razones históricas o colonialistas, han visto alterados su hábitat, cultura, costumbres y economía, sin que se muestre respeto a su organización ancestral. Se trata de pueblos depredados por culturas distintas que no supieron comprender que las diferencias enriquecen a la humanidad. A tales problemas se sumó el interno, donde el gobernante tirano lejos de luchar por el desarrollo de su comunidad la explotó.

Tales situaciones se dieron en los continentes americano, africano y asiático, lo que propició la huida de los naturales hacia otras regiones en busca de libertad y paz.

Fue así como se inició la migración, surgió el refugio como un medio protector y el asilo como la forma de organizar y regular los desplazamientos humanos.

Este es el tema que trata la Dra. Martha Guadalupe Guerrero Verano, quien se avocó al estudio del refugio y la situación de los refugiados.

¿Es lo mismo el asilo que el refugio? La Dra. Guerrero Verano en su investigación aborda ambos temas y las causas del desplazamiento que conducen al refugio o al asilo; de esta forma, en su obra establece las diferencias, cuyo común denominador es llegar a tierras desconocidas, y costumbres ajenas, con el temor a sufrir rechazo o discriminación, situaciones lacerantes para quienes huyen, los que como último daño en ocasiones pierden la nacionalidad y se convierten en apátridas.

La Dra. Guerrero Verano, como humanista consciente de los problemas mencionados, estudia las diferentes causas y efectos que dan lugar al refugio y al asilo, situación que trata en el derecho mexicano, para lo cual realiza un exhaustivo análisis de las leyes de Población, de Migración y de sus respectivos reglamentos, normas que la conducen al estudio de las Convenciones que internacionalmente regulan el refugio y las tres clases de asilo, territorial, político y diplomático.

El trabajo de la Dra. Guerrero Verano abarca también las Declaraciones de Cartagena, de San José de Costa Rica y las Instituciones protectoras de los desplazados, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su función internacional. El trabajo de la investigadora se remite a los casos del exilio, especialmente el sudamericano, de Chile y Argentina, pueblos que denigrados por el ejercicio abusivo y desviado del poder fueron perseguidos, asesinados y en el mejor de los casos, lograron el refugio o el asilo en países como México.

¿Qué hizo México ante la inminente llegada de seres humanos que buscaban protección?

México con la generosidad y la tendencia humanista, de respeto y lucha por la paz, acogió a los desplazados, sumándose a una normatividad e instituciones protectoras, como la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en México, a cuyo estudio y análisis se avoca la Dra. Guerrero Verano con toda puntualidad.

¿Concluye aquí la investigación? No, el trabajo estaría incompleto si se dejara fuera la situación de los refugiados en México, por lo que como corolario la Doctora Guerrero Verano ofrece soluciones de naturaleza permanente para dar ayuda a los refugiados.

En síntesis, esta investigación, producto de la vocación académica de su autora, es una obra de consulta tanto de los problemas fácticos como de situaciones históricamente repetidas, del abuso o

desvío del poder que sobre los pueblos, han dado lugar a desplazar a quienes al huir pierden todo, menos la esperanza de encontrar en tierras ajenas la paz que les permita desarrollarse libremente como seres humanos.

La investigación de la Dra. Martha Guadalupe Guerrero Verano conduce al lector dentro de la gran gama de sentimientos que puede tener el ser humano, provocado por quienes lo gobiernan, o los someten, el temor, el pánico, la obligada huida y el acogimiento por otro Estado que protege la libertad, porque para él solo hay personas que sufren y es necesario darles protección.

DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
Agosto 2016

Introducción

Existe una serie de circunstancias, ya sean económicas, políticas o sociales, que de una u otra forma afectan la integridad de las personas en su calidad de seres humanos debido a que no les permiten disfrutar plenamente de sus derechos. El origen es variado, aunque la mayoría se deben a la confrontación de ideologías entre los que ostentan y quienes pretenden obtener el poder.

Cuando se suscitan conflictos armados en un Estado y se llega a los límites extremos de las armas, la problemática se generaliza entre la población de un país ya que se atenta contra la vida de sus habitantes, quienes en la mayoría de las ocasiones se encuentran inmersos en una guerra de la que no son partícipes sino víctimas, con lo cual se afecta la seguridad de la población del Estado en conflicto así como la estabilidad de los países vecinos que por lo general son Estados receptores de quienes se ven en la necesidad de abandonar sus hogares e internarse en su territorio en busca de refugio para sobrevivir, convirtiéndose así en refugiados.

Además, no se puede pasar por alto el hecho de que en algunas regiones se ha sufrido más encarnizadamente el problema de los conflictos armados y por ende el de los desplazamientos, por lo que los Estados de la región afectada tratan de tomar medidas que coadyuven al mejoramiento de la situación de la población.

La problemática de los refugiados y de los desplazados consiste, primero, en que además de los problemas cotidianos, deben afrontar el hecho de ser desprovistos por su propio gobierno de la seguridad que como ciudadanos tienen los seres humanos y segundo, que tie-

nen que dejar sus hogares e internarse en tierras ajenas para proteger su vida.

Por lo que se refiere a la atención que se les brinda a quienes se ven en la necesidad de dejar su lugar de origen, a pesar de que en el contexto internacional se cuenta con instrumentos universales sobre la protección de los refugiados, el tratamiento que se les proporciona a estas personas difiere de acuerdo con la condición que le sea otorgada, principalmente por parte de los Estados receptores, ya que cada país, conforme a su propio ordenamiento jurídico, va a determinar los requisitos y condiciones que habrán de cubrir los refugiados.

La difícil situación de los refugiados lo es también para el país de asilo, ya que además de las dificultades propias que como nación debe afrontar, se agrega el compromiso de proveer a los refugiados de condiciones elementales de vida, las cuales dependen en gran medida de las políticas y acciones del gobierno del Estado receptor en coordinación con los organismos internacionales y nacionales de ayuda.

México ha sido un país con una amplia tradición en materia de asilo y refugio; de ahí la importancia de señalar que en el contexto jurídico mexicano se han implementado medidas para la atención de los refugiados y asilados, mismas que se tratarán de plasmar en el presente trabajo, el cual responde al objetivo de destacar la influencia que estos grupos han tenido en la legislación mexicana, con la creciente necesidad de armonizar la normativa interna con los instrumentos internacionales de los que México es parte.

En cuanto al contenido del trabajo, éste se divide en cuatro capítulos, en el primero se explica lo relacionado con las figuras de asilado y refugiado, se expone para ello diversos conceptos de las mencionadas figuras, las características principales de cada una de ellas, así como los sujetos que de acuerdo con el Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Refugiados son susceptibles de adquirir la condición de refugiado.

En el capítulo II se señala la normatividad que se ha desarrollado en México con la incorporación de la figura de refugiado en la legislación, además de los instrumentos ratificados por el gobierno mexicano sobre los que descansa la protección de los refugiados, por lo que se exponen tanto los instrumentos universales que sirven de fundamento al Derecho Internacional de los Refugiados como los instrumentos regionales complementarios elaborados en el contexto del Sistema Interamericano.

En el capítulo III se expone la evolución del refugio en México, desde los antecedentes del asilo como predecesor del refugio, se comentan las primeras solicitudes individuales de asilo y las colectivas, hasta llegar al refugio guatemalteco en la frontera sur, se abordan los motivos que originaron su salida de Guatemala.

Por último, en el capítulo IV se hace un recuento de la protección hacia los refugiados que se encuentran en México, para lo que se detalla el surgimiento de las instituciones especializadas en dicha protección y las acciones realizadas por el gobierno mexicano para la atención de los refugiados, así como las soluciones permanentes a su favor.

DRA. MARTHA GUADALUPE GUERRERO VERANO*

* Doctora y Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, Maestra en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero, Licenciada en Relaciones Internacionales y Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Docente certificada en Derechos Humanos por la SETEC; Profesora investigadora.

Capítulo I

Derecho de asilo y refugio

Los flujos migratorios que se han llevado a cabo en los últimos años se ven incrementados de una manera vertiginosa, como nunca antes vistos; dichos desplazamientos se deben a “un abanico de causas y/o proyectos considerablemente variado: se emigra por muy diferentes razones y de formas muy diferentes”.¹

Sean cuales sean los motivos que originan los flujos migratorios internacionales, lo cierto es que actualmente no existe país alguno que pueda sustraerse al impacto de las migraciones. Las situaciones que se viven de conflictos internacionales, guerra civil, disturbios étnicos, discriminación racial, intolerancia religiosa, degradación del medio ambiente, desequilibrios económicos, pobreza extrema o simplemente la búsqueda de mejores niveles de vida, expulsan a millones de personas de su lugar de origen e involucran a los países receptores,² la mayoría de las veces aún en contra de su voluntad; sin

¹ Javier de Lucas, “El marco jurídico internacional de las migraciones”, en (coord.), *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*. Editorial Catarata, Madrid, 2006, p. 34.

² Cfr. Héctor Dávalos Martínez, *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, Instituto Nacional de Migración, México, 1997, p. 141.

embargo, es difícil determinar hasta qué punto la migración ha sido forzosa o voluntaria.³

No obstante, en la violación de los derechos humanos de las personas y de comunidades está la causa fundamental del refugio y del desplazamiento,⁴ ya que el temor que las personas sienten de ser encarceladas, torturadas, esclavizadas, violadas o asesinadas, las hace huir y abandonar su hogar, sus pertenencias, su comunidad e incluso su país.

Este temor es tan fuerte, que les hace dejar todo lo que tienen, sea mucho o poco, para internarse en lugares muchas veces inhóspitos para ellas, donde son rechazadas y tratadas como si fuesen personas devaluadas. Aún así, prefieren pasar por estos sufrimientos antes de padecer otros que ellos consideran peores; incluso llegar a perder la vida.

Es necesario tomar en consideración que la solución no consiste solamente en abandonar el lugar donde se han violado sus derechos humanos e internarse temporalmente en otro país en busca de asilo o refugio, aunque de primera instancia logran proteger sus vidas, sino más bien en buscar soluciones reales y efectivas a su problemática.⁵

Por lo general, en el contexto internacional los términos asilo y refugio son entendidos como sinónimos, no existe diferenciación alguna entre estas figuras ya que ambas instituciones intentan brindar protección a los individuos que no pueden recibirla de sus

³ Cfr. Cristina Gortázar Rotaache, “La protección internacional de los solicitantes de asilo y refugio como supuestos diferenciados del fenómeno general de las migraciones internacionales”, en Fernando Mariño Menéndez, *op. cit.*, pp. 222-223.

⁴ Cfr. Procuraduría de los Derechos Humanos, *Refugiados y Derechos Humanos*, Cuadernos de Derechos Humanos, Guatemala, 1995, p. 14.

⁵ Martha Guadalupe Guerrero Verano, “Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional”, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí No. 1, Segunda época, julio-diciembre 2010, San Luis Potosí, 2010, p. 73.

gobiernos. Por lo que “en el derecho internacional sólo existe la institución del refugio,”⁶ mientras que en América Latina, “el asilo y el refugio son dos institutos distintos,”⁷ con características propias, bien delimitados conforme a los acontecimientos que los propician y las condiciones que generan.

En el Derecho Internacional Interamericano las diferencias son claras, el asilado es perseguido por motivos políticos; mientras que el refugiado es un individuo que tiene temor fundado de persecución y violación de sus derechos humanos. En otras palabras, el solicitante de asilo es ya un perseguido, en cambio, para ser solicitante de refugio basta con temer ser perseguidos. Sea cual sea el motivo del desplazamiento de estas personas, el hecho es que buscan protección y seguridad en otros países.

1. Derecho de asilo

La institución del asilo tiene orígenes muy remotos, tanto, que se han encontrado vestigios de ella en antiguas civilizaciones. Como muestras de esto tenemos lo especificado en el Tratado de Paz de Kadesh, suscrito por el Faraón Ramsés II y Hatusil III, Rey de los hititas, entre 1280–1269 a.C., donde se trata de proteger contra la persecución política.⁸

También en la civilización Azteca, en la cual, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delito, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *Tecpan*, el palacio real. Sólo su amo

⁶ Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrilleros Editores, México, 1995, p. 15.

⁷ Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos y Vida Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM–CNDH, México, 1995, p. 291.

⁸ Cfr: Teresa Gil Bazo, “La protección internacional del derecho del refugiado a recibir asilo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Fernando Mariño Menéndez, *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, Madrid, 2003, pp. 681-682.

o los hijos de éste, podían oponérsele; ningún otro tenía derecho a impedir la acción del refugio del esclavo bajo la pena de ser considerado él mismo como tal.⁹

Otro ejemplo lo encontramos en la antigua Grecia, donde los delincuentes podían refugiarse en los templos, tenían protección todos aquellos que alcanzaban ingresar a tiempo y escapaban así de la competencia de la autoridad.¹⁰ Otros lugares en los que se podía obtener asilo además de los templos y altares eran “las tumbas de los héroes, los bosques sagrados, así como ciertas ciudades o sus alrededores”.¹¹

Los romanos asimilaron la institución de asilo de los griegos, sin embargo, “las modalidades que adquirió esta institución fueron modificadas de manera radical, por lo menos durante la república [...] Si bien es cierto que, según la leyenda, Rómulo, el fundador de la ciudad de Roma, consagró un templo al dios *Asileo*, ello debe entenderse como una medida para atraer población que tanto necesitaba la ciudad naciente”.¹²

En la antigüedad “el asilo fue entendido y ejercido como la protección de delincuentes del orden común en sitios inviolables bajo el amparo de los dioses”.¹³

⁹ Cfr: Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 40-41, Otoño-Invierno 1993, p. 53.

¹⁰ Cfr: Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2000, p. 236.

¹¹ Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998, p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 25.

¹³ Luis Miguel Díaz y Guadalupe Rodríguez de Ita, “Bases histórico-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático”, en Silvia Dutrénit Bielous y Guadalupe Rodríguez de Ita (coords.), *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, p. 63.

Por lo que respecta a los hebreos, “cabe distinguir dos momentos claramente diferenciados en la historia del asilo en el pueblo judío. El primero se refiere a la época en que éste era un grupo nómada en el desierto. El segundo puede ubicarse históricamente a partir del momento en que se establece en Palestina”.¹⁴

El asilo, desde su inicio y hasta fines de la Edad Media, encontró su aplicación como institución fundamentalmente religiosa, ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados. Por lo que en un principio, el asilo se propiciaba en las iglesias y los monasterios, ya que eran considerados como lugares sagrados y por tanto inviolables. “El asilo eclesiástico se mantuvo vigente a lo largo de la edad media, pero empezó a declinar entre los siglos XIII y XV hasta ser prácticamente abandonado hacia finales del XVIII”.¹⁵

Posteriormente, al consolidarse los Estados soberanos, se comenzaron a establecer reglas respecto a esta figura, por lo que la institución del asilo, que en un principio fue considerada propia de la Iglesia, pasó a formar parte de la regulación del Estado.

En América Latina la figura del asilo es reconocida ampliamente a través de diversos instrumentos regionales; sin embargo, “no es reconocido en los Estados Unidos, países de Europa y las Filipinas, no obstante que ocasionalmente lo conceden en su modalidad diplomática”.¹⁶

En este contexto de cooperación interamericana se suscribieron algunos instrumentos, tal es el caso del Tratado de Derecho Penal, celebrado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889, durante el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en el que participaron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay; dicho Tratado establecía

¹⁴ Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, op. cit., p. 22.

¹⁵ Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, op. cit., p. 64.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 293.

principios sobre el asilo y la no extradición. Más recientemente, en el siglo XX, se celebraron varias Conferencias Panamericanas que dieron como fruto las Convenciones sobre las que descansa el reconocimiento de la figura del asilado en América Latina.¹⁷

La historia diplomática americana está llena de episodios en los que el asilo sirvió para salvar de muerte inminente a las más altas personalidades políticas, perseguidas por turbas o por individuos sedientos de venganza y ávidos de sangre.¹⁸

En el ámbito universal, no es sino hasta mediados del siglo XX que “ante las migraciones masivas ocurridas durante y después de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló una acción con miras a la afirmación del derecho de Asilo como derecho fundamental de la persona”.¹⁹

Tradicionalmente, “el llamado *derecho de asilo* es el derecho soberano de un Estado de otorgar asilo en su territorio a personas que huyen de persecución”.²⁰

La palabra “asilo” proviene del griego “*asulon*” y del latín “*asilum*”, “que significa un lugar inviolable en el que una persona perseguida logra refugio o abrigo. Pero este refugio sólo debe otorgarse en nuestro tiempo a los que padecen persecuciones políticas o religiosas”.²¹

Textualmente asilo significa “sin captura, sin violencia, sin devastación”. En latín, *asilum* se refiere a un lugar inviolable en donde no puede ejercerse la persecución.²²

¹⁷ Martha Guadalupe Guerrero Verano, *op. cit.*, p. 75.

¹⁸ Carlos Fernandes, *El asilo diplomático*. México, Editorial Jus, 1970, p. 96.

¹⁹ Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, *op. cit.*, p. 54.

²⁰ Héctor Cuadra, *La proyección internacional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1970, p. 150.

²¹ César Sepúlveda, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991, p.111.

²² *Cfr.* Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos Editores, 1995, p. 21.

Asilo: Del griego *asylon*=lugar sagrado que se halla bajo la protección divina. Históricamente designa los lugares de refugio para los fugitivos donde no pueden ser perseguidos, hostigados ni detenidos (Derecho de asilo).²³

Asilo (f. *Asile*, i. *Asylum*), término internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones de raza o ideologías, a persecuciones, cárcel o muerte; objeto de muchos acuerdos regionales, principalmente en América Latina y de la convención internacional sobre derecho de asilo.²⁴

Después de haber observado los anteriores conceptos, puede definirse al asilado como una persona que es obligada a abandonar su lugar habitual de residencia por fuerzas que escapan a su control y a buscar refugio en otra parte, en la que es admitido, temporal o definitivamente, según lo considere el país que lo recibe.

El asilo tiene dos modalidades, siendo éstas el “asilo diplomático” y el “asilo territorial”. El asilo diplomático²⁵ es otorgado por el Estado en aquellos lugares donde gozará de inviolabilidad,²⁶ esto es, a través de su embajada o bien en un barco o buque del Estado atracado en las costas del Estado del cual el individuo intenta huir; es una situación provisional. Mientras que el asilo territorial es con-

²³ Manuel García Aparisi, *Diccionario de Historia Universal*, Madrid, Ediplessa, 1979, p. 26.

²⁴ Cfr. Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 102.

²⁵ Algunos autores como César Sepúlveda y Modesto Seara Vázquez, distinguidos internacionalistas, consideran que el Derecho Diplomático constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado debido a que se sustrae de su competencia a un sujeto que ha violado las normas por él emitidas.

²⁶ Conforme a la doctrina del Derecho Internacional, las representaciones diplomáticas, las embarcaciones y las aeronaves matriculadas en el Estado, son consideradas como territorio “ficticio” del mismo, ya que en estos lugares, a pesar de no encontrarse dentro de su territorio, ejerce su soberanía.

cedido por el Estado, conforme al ejercicio de su soberanía, dentro de su propio territorio.

El asilo es una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea que huya a otro país o se refugie en la embajada o en un barco o avión de un país extranjero.²⁷

Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁸ como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁹ se afirma que todas las personas tienen derecho a buscar y disfrutar de asilo en caso de persecución. Con base en lo anterior, se podría llegar a la conclusión de que el derecho de buscar y recibir asilo es considerado como un derecho humano³⁰ por el Derecho Internacional. Sin embargo, no es fácil proteger este derecho ya que, frecuentemente, los países de primer asilo son pobres y no pueden cubrir las necesidades de las personas que han acogido, por lo que tratan de devolverlas a sus países de origen.

Mientras que los países ricos, por temor a verse amenazados con que la afluencia de solicitantes de asilo se vuelva incontrolable, les niegan este derecho y optan por la aplicación de la regla de un tercer país seguro, conforme este concepto, “los solicitantes de asilo no podrían permitirse el lujo de elegir el país donde quieren solicitar asilo. En lugar de esto, deberían pedir protección en el primer país

²⁷ Cfr. Modesto, Seara Vázquez, *Derecho Internacional... Op. cit.*, p. 236.

²⁸ Art. 14 Frac. 1.- “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

²⁹ Art. 27.- “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

³⁰ No obstante, existen detractores que no están de acuerdo en que el asilo se considere como parte de los derechos humanos, ya que la concesión del mismo es un privilegio del Estado que lo concede, por lo que de ninguna manera es un derecho que el individuo pudiese reclamar.

al que lleguen siempre que esto fuese posible”,³¹ en caso de no ser posible, se les canaliza a otro país; sin entender que los solicitantes son quienes están amenazados.

La concesión de asilo político es un acto pacífico y humanitario, de modo que no puede ser considerado hostil por cualquier otro Estado, incluso aquél del cual el ofensor o refugiado es nacional; asimismo, el Estado del cual el extranjero es nacional no tiene derecho a ejercer control físico sobre él durante su residencia en el territorio de otro Estado.³²

El asilo es individual, se concede a personas perseguidas por motivos o delitos políticos. El otorgamiento del mismo es un derecho del Estado asilante, más no una obligación; no hay limitaciones para otorgar el asilo ya que el Estado asilante tiene absoluta libertad al respecto, ni está obligado a explicar por qué lo concede o no.

La posibilidad de otorgar asilo se ha considerado siempre como un principio humanitario tradicionalmente válido en la comunidad internacional.³³ Por lo que todo Estado, en ejercicio de su soberanía y como acto unilateral de su voluntad “tiene derecho a admitir en su territorio a las personas que desee”,³⁴ sin que esto sea motivo de queja por parte de otros Estados; ya que el Derecho Internacional no obliga a los Estados a negar la admisión o expulsión en su territorio de cualquier extranjero, ni a entregarlo a otro Estado, salvo en los casos de “extradición”.³⁵

³¹ ACNUR, “Refugiados”, en *Revista* no. 89, III-1995, p. 11.

³² Cfr: Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 469-470.

³³ Cfr: Manuel García Aparisi, *Diccionario... Op. cit.*, p. 109.

³⁴ Max Sorensen, *Manual de Derecho... Op. cit.*, p. 469.

³⁵ El *Diccionario Jurídico Mexicano* define la palabra “extradición” de la siguiente manera: “(Del latín *ex*, fuera de, y *traditio -onis*, acción de entregar). Es el acto mediante en cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama por estar inculpada, procesada o convicta en

Pese a que se reconoce a nivel universal el derecho que tienen los individuos de buscar asilo, es importante señalar que éste es en sí un derecho del Estado; por tanto, no obstante que el derecho a buscar asilo se encuentra plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, lo cierto es que va a ser el Estado quien determine el otorgamiento del mismo.

De esta manera, nos vamos a encontrar con que el Derecho de Asilo tiene una dicotomía peculiar ya que por una parte el individuo tiene el reconocido derecho de solicitar asilo, pero por otra parte, va a ser el Estado quien finalmente decida otorgar o no el asilo, en atención a sus propios intereses.

Por lo anterior, el Derecho de Asilo se entiende, no tanto como el derecho del individuo de solicitar asilo, sino más bien como el derecho del Estado de otorgar tal protección. No obstante, “debe reconocerse cuán discrecionalmente conceden y retiran los Estados el visado a los extranjeros provenientes de cualquier otro país, según sus conveniencias.”³⁶ Además de que cada Estado “puede condicionar la entrada de extranjeros a su territorio al cumplimiento de requisitos definidos en general como de ‘orden público’”,³⁷ los cuales van a variar de Estado a Estado.

Por esta razón se afirma que el asilo es una institución que depende única y exclusivamente de la soberanía del Estado y por tanto se ejerce con base en los intereses de éste y no en los de las personas que solicitan dicha protección.

éste de la comisión de un delito del orden común a fin de que sea sometida a juicio o reclusa para cumplir con la pena impuesta...”.

³⁶ Fernando M. Mariño Menéndez, *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, 1995, p. 115.

³⁷ Ídem.

Pese a que el Derecho de Asilo se aplica en el interés del perseguido,³⁸ va a ser el propio Estado, en ejercicio de sus facultades y conforme a su derecho, el que determine la condición de asilado, a quién le otorgará tal característica; así como los requisitos a considerar para brindarle al individuo la protección adecuada a dicha condición. De esta manera, la determinación de asilado será un acto discrecional y unilateral del Estado basado en su derecho interno.

2. Concepto de refugiado

Los refugiados son hombres, mujeres y niños forzados a abandonar sus países, con temor por sus vidas o por su libertad;³⁹ que han cruzado fronteras internacionales,⁴⁰ internándose en un país desconocido para ellos, tanto en costumbres como en sus leyes.

La problemática de los refugiados generalmente tiene origen en las confrontaciones políticas, en los disturbios sociales y en los conflictos armados; para tratar de atenuar sus sufrimientos se ha creado una rama del derecho que se especializa en la atención de los refugiados, esta rama del derecho es el Derecho Internacional de los Refugiados.⁴¹ Sin embargo, “para poder alcanzar su objetivo, el Derecho de los Refugiados, debe mantener un carácter estrictamente

³⁸ Cfr. Pablo Santolaya Macheti, *El Derecho de Asilo en la Constitución Española*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2001, p. 19.

³⁹ ACNUR, *El derecho de buscar asilo*, folleto, 1995.

⁴⁰ ACNUR, *Refugiados I-96*, no. 91, p. 5.

⁴¹ Algunos autores como Augusto Cancado Trindade, señalan que el derecho de los refugiados es una de las tres vertientes (junto con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos) de la protección internacional de los derechos de la persona humana. *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2003.

humanitario y apolítico”,⁴² El reconocimiento de una persona como refugiada es un acto inspirado en el principio de protección internacional y en la no discriminación.⁴³

Algunas de las definiciones que se han dado respecto a la figura del refugiado son las siguientes:

Refugiados. I. (Del. latín *refugium* y éste de *refugere*: huir, escaparse.) Personas que, como consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.⁴⁴

Refugiados. (f. *Refugiés*, i. *refugees*), término internacional, personas desplazadas de su país.⁴⁵

Refugiado. Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, está fuera de su país de nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviere su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.⁴⁶

⁴² Leonardo Franco, *El Derecho internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina*, México, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 1983, p.2.

⁴³ ACNUR, *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 23.

⁴⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 3236-3237.

⁴⁵ Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial... Op. cit.*, p. 938.

⁴⁶ ACNUR, *Determinación de la condición de refugiado*. Ginebra, 1989, p. 54.

Las fuentes de esta definición son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en 1967.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados define a los refugiados como aquéllos que han huido de su país por temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social y que no pueden o no quieren regresar a éste.⁴⁷

Una de las definiciones más completas sobre los refugiados es la proporcionada por la Declaración de Cartagena, ya que además de complementar la figura del refugiado establecida por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, señala los motivos que generan a las migraciones masivas, a saber, los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos. Así como la preeminencia de la preservación de la vida, la seguridad y la libertad.⁴⁸

La aportación que realiza el Sistema Interamericano al Derecho Internacional de los Refugiados constituye un gran avance debido a que en ella se recoge la llamada “definición ampliada”⁴⁹ nacida en la *Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los problemas específicos de los refugiados en África de 1969*,

⁴⁷ ACNUR, *El derecho de buscar asilo*, folleto, 1995.

⁴⁸ Esta conceptualización se recogía en la figura de refugiado que se señalaba en la Ley General de Población en su artículo 42, fracción VI “Refugiado es el extranjero que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen”. Actualmente derogado.

⁴⁹ Jaime Ruiz de Santiago, “Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: Evolución y convergencias”, en *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, Augusto Cancado Trindade, (coord.), México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2003, p. 93.

por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto periodo ordinario de sesiones, en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969, entrada en vigor el 20 de junio de 1974,⁵⁰ que en su artículo 1, numeral 1, señala que:

1. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda 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 tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.⁵¹

En esta primera parte se plasma la definición del término de refugiado señaladas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967; es en el numeral 2 donde se amplía el término de refugiado para quienes se ven obligados a abandonar el lugar de su residencia debido a acontecimientos que perturben el orden público:

2. El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.

⁵⁰ *Cfr.* <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf?view=1>>, [última consulta, 27 enero, 2015].

⁵¹ *Cfr.* <<http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/legislacion/ConvOUA.pdf>>, [última consulta, 27 enero, 2015].

Esta ampliación en la Convención de la Organización para la Unidad Africana fue originada por los éxodos masivos efectuados en el continente africano por la “ocupación o dominación extranjera” que se vivió en esa región en la década de los años sesentas del siglo XX.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, en su conclusión Tercera señala que debido a la experiencia centroamericana, es necesaria la extensión del concepto de refugiado contenido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, tomando en consideración las características propias de la región y el precedente de la Convención de la Organización de la Unidad Africana⁵², y se le agrega el factor de la protección de los derechos humanos cuando han sido vulnerados por la violencia generalizada.

Por lo que se señala que lo adecuado es que “se 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”.

a) Variantes de refugiado

A la figura de refugiado generalmente aceptada, se le pueden agregar dos variantes, que son: “refugiado *prima facie*” y “refugiado *sur place*”.

El “refugiado *prima facie*” es miembro de un grupo numeroso de personas que se ven en la necesidad de movilizarse debido a causas

⁵² Cfr: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf?view=1>>, [última consulta, 29 enero, 2015].

adversas; el estatuto *prima facie* se concede cuando “grupos enteros de personas están afectados por circunstancias lo suficientemente graves como para considerar a cada miembro de ese grupo como refugiado”.⁵³ Además de que se dispone de poco tiempo como para examinar cada caso en particular.

Las características de los refugiados *prima facie* concuerdan con algunas de las consideraciones que el derecho interamericano les otorga a los refugiados, como es el caso de considerar a todos los miembros del grupo como refugiados, debido a que el proceso de determinación individual es prácticamente imposible.

El “refugiado *sur place*” es aquella “persona que no era un refugiado cuando salió de su país de origen, pero que debido a circunstancias surgidas durante su ausencia, se convierte en refugiado posteriormente”.⁵⁴ Lo que provoca que ya no pueda o no quiera regresar a su lugar de origen por la inseguridad y conflictos que se vive en su país; por lo que prefiere continuar en donde se encuentra o buscar refugio en otro lugar.

Los refugiados con esta características son comparados con los refugiados *prima facie*, una proporción bastante menor, ya que son pocas las personas que estando en el exterior se ven inmersas en estas condiciones de manera repentina.

Además de las variantes mencionadas, encontramos a las personas cuyo desplazamiento tiene su origen en las desigualdades económicas, en el inequitativo reparto de la riqueza, personas que huyen de condiciones penosas de vida,⁵⁵ al llamado “refugiado económico”, quien en realidad es un “migrante económico”. Es difícil distinguir con claridad entre refugiado y migrante económico, debido a que “la estrecha relación entre factores políticos y económicos confunde

⁵³ ACNUR, *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989, p. 54.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Cristina Gortázar Rotaache, *La protección internacional... Op. cit.*, p. 222.

algunas veces el problema de los refugiados con el problema de las migraciones económicas”.⁵⁶

Esta “confusión que se ha creado perjudica a los verdaderos solicitantes de refugio, cuyos derechos específicos se ven diluidos en el marco de los derechos de los inmigrantes”;⁵⁷ debido a que en muchos Estados, al no haber una normatividad lo suficientemente específica, que identifique a los refugiados de los migrantes económicos, el tratamiento que se le proporciona es general, ya que no existe una distinción real entre los derechos de los refugiados en comparación con los demás migrantes.

Para el migrante económico no es la violencia generalizada en su país lo que lo hace abandonar su lugar de origen, es la falta de trabajo, los bajos recursos con que cuenta lo que lo motiva a buscar un ingreso mayor en otro país. Esta situación es muy común a nivel internacional, sobre todo en los países “en vía de desarrollo”, cuya gran parte de su población intenta ingresar, muchas veces de manera ilegal, a países “desarrollados”⁵⁸ en busca de un mejor ingreso económico.

Si a lo anterior le agregamos que “la creciente brecha económica entre el Norte y el Sur, las presiones de la pobreza y las aspiraciones a una vida mejor, constituyen elementos que, conjugados con los avances tecnológicos en transporte e información, han dado lugar a estos movimientos de personas”.⁵⁹

⁵⁶ Eduardo Arboleda, “El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 42, México, Primavera, 1994, p. 148.

⁵⁷ Francisco Fernández Fernández, *et al*, *Los refugiados en España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, INSENSO/IEPALA, 1994, p. 100.

⁵⁸ Los términos “países en vía de desarrollo” y “países desarrollados” corresponden a términos tales como “Sur” y “Norte”, respectivamente.

⁵⁹ Eduardo Arboleda, “El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo...”. *Op. cit.*, p. 147.

La migración de quienes buscan mejores condiciones de vida fuera de su lugar de origen “tiene un impacto que rebasa, con mucho, el ámbito individual, familiar y de las localidades receptoras y expulsoras”.⁶⁰ La reacción ante los migrantes trasciende a planos regionales, nacionales e internacionales; de ahí la importancia de situar con precisión sus causas y efectos.⁶¹ El identificar adecuadamente los grupos migratorios, en atención de las causas que los generaron, podría evitar circunstancias que se presten a malas interpretaciones.

La confusión entre refugiados y migrantes económicos provoca en los países desarrollados una creciente falta de sensibilidad hacia los problemas de los refugiados, ya que los ven como una carga, más que como personas necesitadas de ayuda. Muchas personas, incluso parte de la población de los Estados receptores, ven a los refugiados, así como a los migrantes económicos, como competidores que tratan de quitarles sus puestos de trabajo, lo que ahonda el rechazo hacia ellos.

Es importante dilucidar que los migrantes económicos son consecuencia de las pobres economías en sus países de origen, mientras que los refugiados lo son de las violaciones a los Derechos Humanos, afortunadamente, “los esfuerzos internacionales se han dirigido a mejorar la condición de los refugiados”,⁶² más no así las de los migrantes económicos ya que esta situación debe de ser tratada por cada uno de los gobiernos a los que pertenecen.

Para finalizar, cabe señalar a otro grupo de migrantes que ha surgido en los últimos años, los llamados “refugiados climáticos”. Como hemos analizado anteriormente, los refugiados son personas que se ven en la necesidad de abandonar su lugar de origen debido a conflictos armados, violencia generalizada y violación masiva a derechos humanos; sin embargo, en este caso, los migrantes deben abandonar sus hogares no por persecución directa hacia ellos, sino

⁶⁰ Héctor Dávalos Martínez, *Protección de los derechos...* Op. cit., p. 143.

⁶¹ Ídem.

⁶² César Sepúlveda, *Estudios sobre Derecho Internacional...* Op. cit., p. 115.

por las catástrofes climáticas que se han presentado en sus países. Es la fuerza incontrolable de la naturaleza la que los orilla a cambiar el lugar de residencia. Por lo que considero que lo más adecuado es llamar a estos grupos “migrantes climáticos”, para distinguirlos de los otros grupos.

Este problema de los flujos migratorios por causas climáticas podría incrementarse debido a los cambios climáticos tan drásticos que se están suscitando en el globo terráqueo, así como al calentamiento global. La Universidad de las Naciones Unidas calculaba en 2004 que el número de “desplazados medioambientales”⁶³ podría “dispararse hasta los 50 millones en los próximos años, víctimas no sólo de catástrofes como los tsunamis y los terremotos, sino también de la sequía, la deforestación y la desertificación”.⁶⁴

b) Desplazados, refugiados y apátridas

Como ya se ha comentado, los refugiados son producto de la violencia generalizada⁶⁵ en su lugar de origen, y la consecuente violación masiva a derechos humanos. Sin embargo, como consecuencia de estos actos, también surgen otras figuras tales como los desplazados y los apátridas.

Cuando se desata un conflicto armado y se producen desplazamientos en la población civil que tiende a escapar a fin de evitar ser

⁶³ No comparto la idea de “desplazados medioambientales” como los ha denominado la Universidad de las Naciones Unidas, ya que se prestaría a confusión de circunscripción a una limitación territorial que analizaremos posteriormente, por dicho motivo, prefiero la denominación de “migrantes climáticos”.

⁶⁴ ACNUR, *Refugiados*. Revista N° 126, Año 2005, p. 10.

⁶⁵ Es importante señalar que la violencia generalizada es motivada la mayoría de las ocasiones por conflictos armados. Un conflicto armado es el enfrentamiento entre dos o más partes que recurren a la fuerza para resolver la controversia generada por la oposición de sus intereses o puntos de vista.

víctima, ya sea incidentalmente, de las consecuencias fatídicas de los ataques de las partes enfrentadas.⁶⁶

El conflicto armado es internacional cuando se desarrolla entre Estados, o bien, “surge como consecuencia de la lucha de un pueblo contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o un régimen racista”.⁶⁷ Mientras que el conflicto armado será interno cuando se desarrolle entre:

- Fuerzas armadas del Estado y fuerzas armadas disidentes
- Fuerzas armadas del Estado y grupos armados de personas particulares
- Grupos armados de particulares

En otros casos, la violencia es provocada por fuerzas armadas del Estado que arrasan comunidades habitadas por grupos étnicos distintos o que profesan religiones diferentes a la del grupo en el poder. En estas circunstancias se encuentran algunos países africanos y del Medio Oriente.

También pueden darse situaciones, como la de Afganistán,⁶⁸ donde la población ha sufrido durante mucho tiempo la violencia generalizada por diversas causas relacionadas con conflictos armados.

Primero padecieron una guerra civil, conflicto armado interno entre las fuerzas armadas del Estado y fuerzas disidentes; después fueron invadidos por tropas soviéticas, conflicto armado internacional; una vez expulsados los rusos de territorio afgano, suben al poder los *talibanes*, quienes asesinan a los grupos étnicos ajenos a

⁶⁶ Cfr. Elizabeth Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, CICR, 2004, p. 104.

⁶⁷ Defensoría del Pueblo, *Preguntas y respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*, folleto.

⁶⁸ La información sobre el caso de Afganistán fue obtenida en la revista *Refugiados*, no. 122, 2004.

ellos; y por último, la incursión del ejército norteamericano para derrocar a los *talibanes*.

Lo cierto es que los conflictos armados se han vuelto más complejos, en ellos confluyen diversos intereses y situaciones que dificulta distinguir con precisión las condiciones reales que se desarrollan.

Sin importar el tipo de conflicto, es innegable que la población civil se convierte en víctima de la guerra. Sin embargo, el principal instrumento internacional de la legislación sobre refugiados, la Convención de Ginebra de 1951, no trata específicamente el tema de los civiles que huyen de un conflicto, a pesar de que en los últimos años los principales movimientos de refugiados han tenido su origen en las guerras civiles y en la violencia étnica, tribal y religiosa. No obstante, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados considera que “las personas que huyen de estas condiciones y cuyo Estado no quiere o no puede protegerles, deberían considerarse como refugiados”.⁶⁹ Otros Instrumentos regionales tales como la Convención de la Organización para la Unión Africana y la Declaración de Cartagena en América Latina apoyan esta idea.

De acuerdo a la manera en que se trasladen, serán considerados como desplazados o refugiados. Los desplazados son grupos de individuos que debido a la violencia generalizada y violación masiva a derechos humanos se ven en la necesidad de abandonar sus hogares y desplazarse a otro lugar, dentro del propio territorio del Estado.

Mientras que los refugiados también se ven obligados a abandonar sus hogares, pero, a diferencia de los desplazados, cruzan fronteras internacionales para internarse en territorio de otro Estado, en busca de refugio.

Por lo regular, los refugiados primeramente son desplazados, ya que en un principio, prefieren desplazarse a otro lugar, dentro del

⁶⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados*, Ginebra, Edición 2003, p. 9.

territorio de su Estado, pero sin abandonarlo,⁷⁰ y es hasta que ya no tienen más opciones, que deciden cruzar las fronteras internacionales, convirtiéndose de esta manera en refugiados.

“Los desplazados internos huyen de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, pero permanecen dentro de su país y están por tanto sujetos a las leyes de ese Estado”.⁷¹ Por esta razón, y al no haber legislación internacional en este sentido, se menciona que respecto a la situación de los desplazados existe “cierto *vacío legal* dentro del actual marco del derecho y la asistencia humanitarios”,⁷² por lo que “se ha abierto desde hace algunos años un debate internacional con el fin de dilucidar cómo ayudar mejor a los desplazados internos y quién debería responsabilizarse de su atención”.⁷³ Con esto no se trata de culpar a alguien en particular, sino más bien se trata de procurar una atención digna y eficiente a favor tanto de los desplazados como de los refugiados. Aunque se debe estar consciente de que la protección de los desplazados es un tanto más delicada debido a que se encuentran dentro del territorio en conflicto.

Este grupo también cuenta con el apoyo del Alto Comisionado, ya que otorga protección o asistencia a determinados grupos no incluidos en su mandato original. Entre ellos se ubica a los llamados “desplazados internos, víctimas de situaciones similares a las de los refugiados pero que han permanecido en su propio país en lugar de

⁷⁰ Este desplazamiento de la población dentro del mismo territorio se debe a que los desplazados no quieren alejarse demasiado de su lugar de origen, ya que guardan la esperanza de regresar lo más pronto posible a hogar. Además de que se sienten más vinculados a su hogar entre más cerca se encuentren de la frontera.

⁷¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo...* *Op. cit.*, p. 9.

⁷² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en cifras*, Ginebra, Edición 2005, p. 12.

⁷³ Ídem.

cruzar una frontera”.⁷⁴ Sin embargo, la ayuda que el Alto Comisionado brinda a las personas pertenecientes a este grupo no abarca la totalidad del mismo, ya que es difícil apoyar a toda la población en esta situación, ya sea porque el gobierno del Estado les dificulta el acceso, o bien porque no se cuenta con los recursos suficientes.

De acuerdo con los datos del Alto Comisionado, en el año 2002 hubieron “cerca de 5,8 millones de desplazados internos, víctimas de situaciones similares a las de los refugiados pero que han permanecido en su propio país en lugar de pasar a un Estado vecino”.⁷⁵ Mientras que para el año 2004 se calcula que “unos tres millones de personas se convirtieron en desplazados a causa de distintos conflictos, principalmente en Sudán, la República Democrática del Congo y Uganda”.⁷⁶

En 2006, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados calculaba que existían aproximadamente 23,7 millones de desplazados internos, la mitad de esta cantidad se encontraba en África, y sólo se apoyaba a 6,6 millones de personas pertenecientes a este grupo.⁷⁷

Otro grupo⁷⁸ con el que nos encontramos es el de los “apátridas”, personas que no son reconocidas como ciudadanos por ningún Estado. Existen “situaciones jurídicas y fácticas que han propiciado

⁷⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en...Op. cit.*, p. 12.

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Refugiados*. Revista N° 129. Año 2005, p. 7. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en...Op. cit.*, p. 12.

⁷⁷ Cfr. UNHCR. *Los desplazados internos preguntas y respuestas*. UNHCR, Edición 2006, p. 7.

⁷⁸ Que no necesariamente surge como consecuencia de los conflictos armados ni de violaciones masivas a sus derechos humanos; sin embargo, es conveniente mencionarlos debido a esos casos en los que sí son producto de conflictos armados.

la pérdida de nacionalidad y en consecuencia el surgimiento de apátridas”.⁷⁹

Un Estado puede despojar de su nacionalidad⁸⁰ a una persona de manera arbitraria, ya que “no existe ninguna norma internacional, ni siquiera de Derecho Internacional particular, que establezca el derecho humano a obtener una nacionalidad determinada o el derecho a mantener una nacionalidad que se posee”;⁸¹ la pérdida de la nacionalidad también puede deberse a la disolución de Estados, a problemas administrativos o de procedimiento o a la ausencia de un registro civil en situaciones de conflicto.

El apátrida es aquella persona que no es “considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.⁸² A pesar de que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados asiste a los gobiernos en la preparación y aplicación de leyes para resolver el problema de la apatridia, el Derecho Internacional no impone a los Estados la obligación jurídica de atribuir tal nacionalidad a una persona o mantener la nacionalidad a una persona que ya la posea, aunque al privarla de ésta dicha persona se convierta en apátrida,⁸³ ya que el acto de atribuir la nacionalidad es una facultad exclusiva de los Estados. Los apátridas pueden deber su condición a diversas causas, entre las que se encuentran las siguientes:

⁷⁹ María Elena Mansilla y Mejía, “Tres problemas del Derecho de Extranjería”, en Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, (coord.), *Temas de Derecho Internacional Privado*, SEGOB, México 2006, p. 18.

⁸⁰ La nacionalidad es el vínculo jurídico que une a un Estado con el individuo, siendo el individuo el sujeto pasivo (porque él recibe la nacionalidad que el Estado le otorga) y el Estado el sujeto activo ya que dentro de sus facultades se encuentra el reconocimiento de sus nacionales.

⁸¹ Fernando Mariño, *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, op. cit., p. 113.

⁸² Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, artículo 1, frac. 1.

⁸³ *Cfr.* Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

- No desean adquirir nacionalidad alguna.
- Al momento de la desintegración o desaparición de su Estado, la persona se queda sin nacionalidad en tanto adquiere otra.
- Algunos refugiados que en principio “no eran técnicamente apátridas, prefirieron serlo antes de volver a su patria”.⁸⁴
- Aquellas personas que son privadas de su nacionalidad por parte del gobierno de su país.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados también presta ayuda a éstos grupos cuando así lo solicitan. Es difícil establecer cifras exactas, “pero según los datos más creíbles puede haber 9 millones de personas apátridas repartidas por todo el mundo”.⁸⁵

Los tratados relacionados con la situación de los apátridas son: la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

3. Evolución de la protección a los refugiados⁸⁶

Al término de la Primera Guerra Mundial se presentó por primera vez la problemática ocasionada por el surgimiento de grandes con-

⁸⁴ Raúl Villanueva Lara, “Refugiados y ciudadanos en la Comunidad Europea”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 42, México, Primavera 1994, p. 66.

⁸⁵ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en... Op. cit.*, p. 13.

⁸⁶ La información para desarrollar los antecedentes históricos del establecimiento del ACNUR que se aprecia en el presente tema, se consultó en las siguientes fuentes Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial... Op. cit.*, pp. 3418-3421; Héctor Cuadra, *La proyección internacional... Op. cit.*, pp. 150-156; Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano... Op. cit.*, pp. 3236-3238; Max Sorensen, *Manual de Derecho... Op. cit.*, pp. 471-478; Jaime Ruiz de Santiago, “Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: Evolución y convergencias”, en *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, José Augusto Cançado Trindade, (coord.), México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2003, pp. 55-57 y 83-104.

tingentes⁸⁷ de personas que abandonaron sus hogares para buscar refugio fuera de su lugar de residencia, negándose posteriormente a regresar a él.

En 1921, la Sociedad de Naciones, con la finalidad de resolver esta problemática, creó la primera institución internacional de ayuda a los refugiados, la Oficina para el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, nombrando como primer Alto Comisionado para Refugiados al noruego Fridtjof Nansen (1861-1930), quien logró, entre otras cosas, que el llamado “pasaporte Nansen”, que permitía a los refugiados viajar en busca de trabajo, fuese reconocido por 52 países.

En 1923 le fue concedido a Nansen el Premio Nobel de la Paz, en reconocimiento a su extraordinaria labor. Al fallecimiento del Primer Alto Comisionado, en 1930, se le denominó Oficina Internacional Nansen, la cual en 1938 fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz.

Hasta 1938, las funciones y responsabilidades respecto a los refugiados se dividieron entre la Oficina y la propia Sociedad de Naciones; con excepción a lo relativo con los refugiados producto del nazismo, de lo que se ocupó otra Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania. El 30 de septiembre de dicho año la Asamblea de la Sociedad de Naciones estableció una

⁸⁷ Esto no implica que con anterioridad a dicha fecha no hubiesen algunos grupos que fueron perseguidos por motivos tales como la religión o las diferencias étnicas; sin embargo, fueron casos aislados y no de grupos tan numerosos como los que se presentaron al finalizar la Primera Guerra Mundial. Entre los casos que podemos mencionar, se encuentran el de los indios *kikapú*, quienes en el siglo XIX, huyendo de la persecución y las políticas de exterminio llevadas a cabo en los Estados Unidos, se refugiaron en territorio mexicano, en donde los presidentes José Joaquín Herrera y Benito Juárez les otorgaron las oportunidades para que pudieron asentarse definitivamente en el Estado de Coahuila, lugar en donde hasta la fecha, conservan su cultura y tradición; otro caso fue el de los confederados norteamericanos (se calcula entre 8 a 10 mil personas) que huyendo de la guerra civil de su país cruzaron la frontera de México para refugiarse. COMAR, *México tradición de asilo y refugio*, México 2000, p. 10.

oficina única, la Oficina para el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, nombrando a Herbert Emerson como Alto Comisionado por un periodo de 5 años.

A iniciativa de Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos de América, en julio de 1938, en una Conferencia de 32 Estados en Evian, Francia, se creó el Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR), para los refugiados de Alemania y Austria. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, las discusiones del Comité con el gobierno nazi sobre los refugiados, entre diciembre de 1938 y agosto de 1939, terminaron sin éxito alguno. Al renunciar el Director del Comité, fue nombrado H. Emerson, y se unieron el Comité y la Oficina. Las funciones de la Oficina y del Comité finalizaron de hecho con la decisión de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1944, de crear el Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Rehabilitación (UNRRA).

Ya en 1947, después de haber aprobado el 15 de diciembre de 1946 la constitución de una nueva organización internacional, las Naciones Unidas establecieron un organismo especializado llamado Organización Internacional para Refugiados (IRO), con la finalidad de ejercer algunas funciones del Organismo de las Naciones Unidas de Socorro y Rehabilitación, tales como la protección, transportación y administración de los campos de refugiados, especialmente en su reacomodo; aunque esta última función fue transferida en 1951 al Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas. La Organización Internacional para Refugiados existió hasta febrero de 1951, transfirió la mayoría de sus funciones a las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, con el propósito principal de auxiliar a aproximadamente un millón doscientas mil personas en Europa que se quedaron sin hogar al concluir la Segunda Guerra Mundial.

En 1954, fue instituida la medalla Nansen, que honra la memoria de Fridtjof Nansen, “a manera de premio anual por una labor merito-

ria sobresaliente en favor de los refugiados”.⁸⁸ Por su labor altruista en favor de los refugiados, el Premio Nobel de la Paz le es otorgado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en dos ocasiones, en 1954 y en 1981. También, en 1994, le es concedido el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional.

Por otra parte, como consecuencia de la primera guerra Árabe-Israelí de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución número 302 (IV) de 8 de diciembre de 1949, estableció la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), misma que entró en funciones el 1º de mayo de 1950. Sin embargo, ante el recrudecimiento del problema de los refugiados palestinos y la falta de solución, la Asamblea General ha renovado su mandato.

Como se puede observar, los esfuerzos por solucionar la problemática de los refugiados han sido muchos, desde la creación de la Oficina del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados, en 1921, hasta el trabajo desarrollado a partir de 1951 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados; sin embargo, a la fecha, no ha sido posible erradicar de una vez por todas este problema, por el contrario, se ha recrudecido con los conflictos armados generados en diversos puntos del planeta.

Con esto, podemos percatarnos de que la guerra y la política son los peores enemigos del verdadero respeto de los derechos humanos de los individuos, sea en el ámbito de los Estados soberanos como en el ámbito de la Comunidad Internacional y que el problema de los refugiados no es un fenómeno transitorio;⁸⁹ sino que se prolongará en la medida en que continúen existiendo conflictos armados.

⁸⁸ Edmund Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial... Op. cit.*, p. 939.

⁸⁹ *Cfr.* Héctor Cuadra, *La proyección internacional... Op. cit.*, p. 152.

4. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados y su función internacional

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), creado por la Asamblea General mediante su Resolución 319 (IV) de 3 de diciembre de 1949 y puesto en marcha el 1° de enero de 1951, es el organismo especializado de carácter humanitario y estrictamente apolítico, encargado de brindar protección internacional a los refugiados de todo el mundo.

Entre las funciones que tiene el Alto Comisionado, por su importancia, destacan dos, la protección internacional de los refugiados y la búsqueda de soluciones permanentes a sus problemas; mismas que se encuentran claramente establecidas a través de su mandato.⁹⁰

La protección se basa en asegurar el derecho de los refugiados de buscar asilo y garantizar el principio de no devolución. Mientras que las soluciones pueden ser mediante la repatriación, la cual tiene que ser voluntaria; la integración local, cuando las condiciones para retornar al lugar de origen no son las adecuadas y deben permanecer en el país asilante; y el reasentamiento en un tercer país, viable en casos particulares.

No obstante, “el mandato central del Alto Comisionado es la protección internacional de los refugiados”,⁹¹ por lo que la responsabilidad más importante es la de asegurar dicha protección con medidas pertinentes para salvaguardar a estas personas contra daños físicos, garantizar que sus derechos fundamentales sean respetados y asegurar que no serán devueltos a la fuerza, principio de no devolución, a países donde pudieran ser “objeto de tortura, encarcelamiento o tengan el riesgo de perder la vida.”⁹² En este sentido, el otorgamiento

⁹⁰ ACNUR, *Refugiados I-1996*, Revista no. 91, p. 5.

⁹¹ ACNUR, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR 2003, p. 4.

⁹² ACNUR, *El derecho de buscar asilo*, Folleto, 1995.

del asilo y la observancia del principio de no devolución, constituyen los pilares básicos del Derecho Internacional de los Refugiados.⁹³

Es preciso señalar que durante la estancia de los refugiados en los Estados receptores, “el ACNUR debe garantizar que los refugiados sean protegidos por los países de asilo, y ayudar a esos gobiernos en sus tareas en la medida de lo posible”.⁹⁴ En estas circunstancias, “el principal papel del ACNUR es asegurar que los Estados estén al tanto de sus obligaciones y actúen de forma que puedan proteger a los refugiados y a las personas que solicitan asilo”,⁹⁵ para tratar de restablecer su modo de vida en condiciones adecuadas.

Aunado a lo anterior, el ACNUR desempeña un importante papel en la coordinación de ayuda a los refugiados y a las personas desplazadas⁹⁶ en caso de que los gobiernos afectados así lo soliciten al Secretario General de las Naciones Unidas. Salvo en circunstancias especiales, sus actividades de asistencia material se desarrollan por conducto de las autoridades nacionales o locales del país interesado,⁹⁷ de otros organismos de las Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales⁹⁸ o de organismos privados.⁹⁹

⁹³ Cfr. Antonio A. Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos humanos en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 2001, p. 191.

⁹⁴ ACNUR, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 1996, p. 3.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Así como también apoya a las personas que han tenido que abandonar sus hogares por cuestiones climáticas.

⁹⁷ Por lo general, los estados receptores crean instituciones locales *ad hoc* para coadyuvar en la atención de los refugiados; de esta manera, en coordinación con el ACNUR, se pretende proporcionar la ayuda que estas personas requieren.

⁹⁸ En algunos casos, la ayuda a los refugiados es proporcionada por comisiones tripartitas, esto es, la coordinación conjunta entre el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la institución gubernamental *ad hoc* y una organización no gubernamental.

⁹⁹ En otros casos, la ayuda a los refugiados es proporcionada por comisiones tripartitas, esto es, la coordinación conjunta entre el Alto Comisionado de Naciones

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados promueve también la adhesión a los acuerdos internacionales sobre refugiados y supervisa el cumplimiento de dichos acuerdos por los países. La función propiamente jurídica del ACNUR y su función social son prácticas inseparables en cualquiera que sea el lugar de sus operaciones; sin importar el país o continente.

a) Establecimiento de la oficina del ACNUR

Como se ha señalado anteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió crear una Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, misma que entró en funciones el 1º de enero de 1951, “con la misión de resolver en tres años la situación del millón de refugiados que generó la Segunda Guerra Mundial en Europa del Este”.¹⁰⁰ Se suponía que los refugiados regresarían a su lugar de origen o en otros casos, se integrarían en las sociedades donde habían encontrado asilo y que luego el Alto Comisionado, una vez cumplida su tarea, podría ser disuelto.

Después de ese periodo, y al darse cuenta de que la crisis no sólo continuaba sino que se incrementaba el flujo de las migraciones, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato durante un periodo de cinco años, renovable a partir del 1º de enero de 1954.

Desafortunadamente, hasta la fecha, no ha sido posible que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados finalice sus operaciones debido a que el fenómeno de las migraciones forzadas ha tenido un crecimiento sostenido en todo el mundo; razón por la cual ha tenido que redoblar esfuerzos para auxiliar a quien así lo requiera, estableciéndose representaciones del Alto Comisionado en

Unidas para los Refugiados, la institución gubernamental *ad hoc* y una organización no gubernamental.

¹⁰⁰ Naciones Unidas, *Naciones Unidas México 1945-1995*, Naciones Unidas México, 1995, p. 19.

los lugares donde mayor problemática de refugiados se presentan, incluso por la propia invitación de los gobiernos de los Estados.

El Alto Comisionado, ante la problemática internacional de los refugiados, señala que la solución exige respuestas generales relacionadas con las causas del desplazamiento. Para ello, se deben observar los derechos y las obligaciones tanto de los refugiados, como de los países de acogida y de origen; para llegar así a la solución más adecuada para cada una de las partes.

b) Estatuto de la oficina del ACNUR

La Carta de las Naciones Unidas no contiene preceptos respecto al problema de los refugiados; sin embargo, en el artículo 14 párrafo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos se expresa el Derecho a solicitar asilo en caso de persecución y a disfrutar de él en cualquier país.¹⁰¹ Por lo cual, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que la protección internacional de los derechos humanos de quienes se veían en la necesidad de buscar asilo, se convertiría en responsabilidad de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas, elaborándose el Estatuto correspondiente.

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es aprobado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950 como anexo a la Resolución 428 (V). Consta de 22 artículos integrados en tres capítulos; el capítulo I, del artículo 1 al 5, contiene las Disposiciones Generales; el capítulo II, del artículo 6 al 12, contiene las Funciones del Alto Comisionado y por último, el capítulo III, del artículo 13 al 22, se refiere a Organización y Hacienda.

De acuerdo a su estatuto, el Alto Comisionado “es un organismo cuya labor tiene carácter enteramente humanitario y apolítico, y

¹⁰¹ Cfr: Carmen Pérez González, “Los diferentes estatutos jurídicos de los migrantes”, en Fernando M. Mariño Menéndez, (coord.), *Un mundo... Op. cit.*, p. 199.

actúa bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sus dos funciones principales son la protección internacional de los refugiados así como la búsqueda de soluciones permanentes a sus problemas”.¹⁰² Lo cual se puede observar claramente en el artículo 1, que a la letra expresa:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los Gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.¹⁰³

Nuevamente reitero la importancia de este artículo, ya que en él se manifiestan las bases sobre las que hasta la fecha se asientan las principales funciones del Alto Comisionado y en torno a las cuales gira su labor humanitaria en defensa de quienes por circunstancias adversas se encuentran desprotegidos.

5. Sujetos susceptibles de adquirir la condición de refugiado

Existen cinco razones que el ACNUR reconoce bajo su mandato para determinar si una persona puede calificar como refugiado, éstas son: persecución por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

¹⁰² Cecilia Imaz, *La práctica del asilo... Op. cit.*, p. 76.

¹⁰³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios... Op. cit.*, p. 111.

Raza:¹⁰⁴ debe entenderse en su sentido más amplio a fin de incluir a todas las categorías de grupos étnicos considerados comúnmente como razas.

Religión:¹⁰⁵ se refiere a la libertad de elegir y practicar la religión, libertad de cambiar de religión y de manifestarla tanto en público como en privado, mediante la enseñanza, el culto y la observancia.

Nacionalidad:¹⁰⁶ la interpretación no se limita a “ciudadanía”, sino que también se refiere a la pertenencia a una comunidad étnica, cultural, religiosa o lingüística determinada.

Grupo Social: está comprendido por personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Por lo general, esta categoría comparte elementos con la persecución basada en alguno de los otros cuatro puntos.

Este motivo de persecución en los últimos años se ha utilizado con frecuencia como instrumento de protección de persecuciones por razón de género o sexo de los solicitantes, así como “derivadas de su orientación sexual, en supuestos de relaciones homosexuales o lésbicas”.¹⁰⁷

Opinión Política: la libertad de opinión y de expresión a que todo individuo tiene derecho. Se refiere a ideas que las autoridades no

¹⁰⁴ “(Del lat. *Ratio* cálculo, índole) Cada uno de los grupos en que se suele dividir la especie humana de acuerdo con determinados rasgos comunes, como el color de la piel la forma del cráneo o el cabello, que se transmiten en su mayor parte de forma hereditaria, y que no merecen mayor atención científica”. Gran Diccionario de la Lengua Española, Barcelona, Larousse, 2001, p. 1466.

¹⁰⁵ “Conjunto de creencias, normas morales o prácticas rituales que un individuo o grupo mantiene hacia lo que considera sagrado o divino”. *Ibíd.*, p. 1500.

¹⁰⁶ “De nacional y éste del latín *nationis*, nación. Nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado”. Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.*, p. 2578.

¹⁰⁷ Rafael K. Polo Guardo y Virginia Carmona Muñoz, (coords.), *Guía sobre el Derecho de Asilo*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2006 p. 41.

toleran, entre las que se incluyen las opiniones que enjuician los métodos y políticas gubernamentales. Incluye las opiniones atribuidas a las personas; por ejemplo, cuando las autoridades creen que una persona profesa determinada opinión, aún en el caso de que dicha persona no piense así.

Los individuos que solicitan que se les reconozca su condición de refugiados pueden presentar las solicitudes a través de diversos medios:

- Directamente al gobierno que otorgará el asilo.
- Directamente al ACNUR.
- Por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Por conducto de alguna organización no gubernamental (ONG).¹⁰⁸

La determinación de que una persona sea reconocida como refugiado es tomada ya sea por las autoridades nacionales del Estado receptor o bien por el Alto Comisionado. Sin embargo, en la práctica, al igual que para el asilado político, en el caso del refugiado, serán principalmente los Estados quienes otorguen dichas condiciones a los individuos.

En los países que son Partes en la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, el reconocimiento de la condición de refugiado es determinado por las autoridades nacionales competentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos específicamente para ese fin.

La condición de *Refugiado bajo la Convención* es la más favorable desde el punto de vista de los refugiados ya que constituye una garantía contra la devolución y “confiere varios derechos económicos y sociales que figuran en la Convención y el Protocolo”,¹⁰⁹ tales

¹⁰⁸ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989, p. 3.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 4.

como el derecho a obtener documentos de viaje, de identidad, libertad de circulación, empleo remunerado, trabajo por cuenta propia, vivienda, educación y asistencia públicas, acceso a los Tribunales de Justicia, entre otros.

En los Estados que no son Partes en la Convención ni en el Protocolo, o que no han establecido procedimientos para determinar la condición de refugiado, el Alto Comisionado decide, en el marco de su mandato, si el solicitante es un refugiado.

Los *Refugiados bajo mandato* “son las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR en virtud de su Estatuto,”¹¹⁰ el cual contiene prácticamente la misma definición que la de la Convención. Toda persona reconocida se beneficiará de la protección del ACNUR contra la devolución y tendrá la garantía de ser tratada de conformidad con los principios humanitarios fundamentales. “No obstante, ello no implica los mismos derechos concedidos a los refugiados bajo la Convención,”¹¹¹ tales como los mencionados anteriormente.

Según el ACNUR, son susceptibles de adquirir la condición de refugiado los siguientes sujetos: un desertor, las mujeres que rechazan ciertas normas, una mujer que teme ser mutilada genitalmente y los homosexuales.

Un desertor: todos los países tienen el derecho de llamar a filas a sus ciudadanos en periodos de emergencia nacional. Sin embargo, los ciudadanos deberían tener el derecho justo a la objeción de conciencia. Si este derecho no es respetado, o en los casos donde los conflictos violan manifiestamente las normas internacionales, los desertores que temen ser perseguidos, por ejemplo, en base a opiniones políticas que las autoridades pudiesen imputarles, pueden ser elegibles para la condición de refugiado.¹¹²

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2001, p. 9.

Los homosexuales: pueden ser elegibles para la condición de refugiados en base a persecución por su pertenencia a un determinado grupo social. Es política del ACNUR el que las personas que se enfrentan a ataques, tratamientos inhumanos o a una seria discriminación a causa de su homosexualidad, y cuyos gobiernos son incapaces o no desean protegerlos, sean reconocidos como refugiados.¹¹³

Las mujeres que rechazan ciertas normas: las mujeres perseguidas por razones políticas, étnicas o religiosas, en base a su raza o a su pertenencia a diferentes clases de grupos sociales. Además, el ACNUR considera que alguien que huye de una discriminación severa o de un trato inhumano por su rechazo a aceptar estrictos códigos sociales, tiene derecho a que se le tenga en consideración para la condición de refugiada. Esta persecución puede provenir de una autoridad del gobierno o, en ausencia de una adecuada protección gubernamental, de agentes no estatales.

La violencia sexual, como la violación, puede constituir persecución. Esta discriminación podría tener consecuencias perjudiciales significativas. “Una mujer que teme ser atacada por su rechazo a usar el chador u otras ropas restrictivas, o por su deseo a escoger su propio marido y vivir una vida independiente, puede verdaderamente ser considerada refugiada”.¹¹⁴

Una mujer que teme ser mutilada genitalmente: en Francia, Canadá y los Estados Unidos, ha sido oficialmente reconocido que la mutilación genital representa una forma de persecución; que las mujeres que temen la mutilación genital para ellas o para sus hijas en sus países tienen derecho real a la condición de refugiadas.¹¹⁵ Según datos del ACNUR, “la mutilación genital femenina afecta a 3

¹¹³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2003, p. 14.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 11.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 12.

millones de niñas anualmente en 28 países de África, Asia y Oriente Medio”.¹¹⁶

También pueden ser consideradas como refugiadas las siguientes personas:¹¹⁷

- Las mujeres perseguidas por negarse a acatar normas, valores o costumbres sociales represivas o sufrir discriminación grave por su condición de mujeres.
- Las personas que temen ser víctimas de crímenes de honor o los relacionados con la dote.
- Las mujeres o niñas que son objeto de matrimonio forzoso o precoz.
- Las personas que por su orientación sexual están expuestas a ataques, discriminación generalizada o grave.
- Las personas que han sido víctimas de trata con fines de explotación.
- Las víctimas de violencia sexual ejercida en el marco de conflictos armados, como la esclavitud sexual y la prostitución forzada, la esterilización y el embarazo forzosos.
- Las mujeres que sufren violencia doméstica o familiar.
- Las mujeres que sufren planificación familiar forzosa.

No obstante, no todas las personas que han sufrido alguna de estas experiencias podrán ser reconocidas como refugiadas, ya que, entre otros aspectos, se requiere que las autoridades de su país no quieran o no puedan darles protección frente a dichos actos.

Como se puede observar, los motivos por lo que se le puede considerar a una persona como refugiada son diversos; sin embargo, como ya se había comentado, en la mayoría de los casos es el Estado quien otorga tal condición.

¹¹⁶ ACNUR. *La persecución por motivos de género y el asilo*. Folleto.

¹¹⁷ Ídem.

Uno de los problemas que se presentan frecuentemente es que dentro de los requerimientos que algunos Estados implementan para otorgar la condición de refugiado se encuentra el que la persecución sea realizada por un ente estatal, de no ser así, en los casos de tratarse “simplemente” de una facción distinta, ese derecho les es negado.

Capítulo II

La figura de refugiado en nuestra legislación

Es importante que tanto los organismos internacionales como los gobiernos de los países involucrados en la problemática del refugio lleven a cabo acciones tendientes a lograr mejores condiciones de vida para los refugiados.

La protección a los derechos humanos de los refugiados se encuentra estipulada en el Derecho Internacional de los Refugiados; sin embargo, la defensa más efectiva es la que cada país establece en su propio ámbito interno, de manera tal, que su normatividad se amplía paulatinamente, adecuándose a los instrumentos internacionales, y se logra con ello una cobertura verdadera y eficaz en pro de los refugiados.

No obstante, se debe recordar que el Estado receptor tiene la facultad de determinar el número de personas a las que les permitirá ingresar a su territorio, las condiciones, así como la política migratoria a desarrollar, sin que ningún otro Estado pueda cuestionar su decisión. Asimismo, le compete únicamente al Estado asilante establecer los lineamientos que deban seguirse en el otorgamiento de refugio.

México ha sido tradicionalmente un país de asilo y refugio, las medidas que ha ejecutado para apoyar a estos inmigrantes han sido diversas, desde la incorporación de la figura del refugiado en nuestra legislación hasta la creación de un organismo especializado en la atención a los refugiados, además de la ratificación de instrumentos

internacionales en la materia, y la publicación de la Ley sobre refugiados y protección complementaria.

La situación jurídica de los refugiados en nuestro país es poco conocida, como lo es también la evolución que la institución del refugio ha tenido a lo largo de la historia, lo cual provoca confusión entre la figura del refugiado y la del asilado, que si bien es cierto no existe diferencia alguna entre ambas figuras en el contexto internacional, en México como en el Sistema Interamericano, si las hay.

1. Normatividad mexicana

En nuestro país “el conjunto de individuos que reúne las características de población refugiada, tal como se reconoce actualmente en la legislación mexicana, es amplio y diverso en varias dimensiones”.¹¹⁸ Con el tiempo, el tipo de reconocimiento ha cambiado, debido a que las circunstancias que se presentaron desde la llegada de los primeros refugiados a territorio mexicano han evolucionado.

En México, como en el ámbito interamericano, primero surgió la figura del asilado, la cual se le atribuyó a toda persona que huía de su lugar de origen para proteger su vida debido a persecuciones por sus ideas políticas; posteriormente, como consecuencia del considerable incremento del número de individuos que llegaron, no por persecución directa a sus personas, sino por huir de la violencia generalizada y las violaciones masivas a derechos humanos, se tuvo que ampliar la normatividad mexicana, por lo que se adoptó la figura del refugiado.

Ambas figuras fueron incorporadas en diferentes momentos en la Ley General de Población, como ya se ha mencionado primero fue la figura del asilado, y hasta 1990 la del refugiado; no obstante es el año 2011 el que marca un impulso considerable a la protección de

¹¹⁸ CNDH, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, CNDH, México, 1995, p. 85.

los refugiados ya que en enero de ese año entra en vigor la *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, posteriormente, en mayo se expide la *Ley de Migración* en la que se incluyen estas figuras en el contexto de los migrantes por razones humanitarias; y con las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos de junio de 2011 se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se eleva a rango constitucional la protección a los refugiados y asilados.

a) Primera normatividad

De acuerdo a la evolución de la normatividad mexicana respecto a los refugiados, ésta se ha adecuado a las circunstancias que generaban migrantes que llegaron a territorio nacional como consecuencia de la problemática que se vivía en sus lugares de origen.

Las situaciones que provocaron la salida de individuos de sus hogares para buscar refugio en nuestro país se debió principalmente a los conflictos armados suscitados en sus países, guerras civiles, golpes de estado, persecuciones de grupos étnicos o religiosos.

Como ya se ha mencionado, primero llegaron a México personas que eran perseguidas principalmente por sus ideas políticas; conforme se incrementó el número de migrantes que ingresaron a territorio mexicano en busca de ayuda se hicieron modificaciones a nuestra legislación migratoria, hasta llegar a una ley especializada en esta materia.

La primera normatividad en México en la que se menciona a personas perseguidas por motivos políticos fue la *Ley General de Población de 1936*, publicada el sábado 29 de agosto de ese año en el Diario Oficial de la Federación, número 52, tomo XCVII, pp. 1-14, en la que se hace referencia por primera vez a los perseguidos políticos:

Título Tercero Migración

Capítulo I

Artículo 58. Los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de Migración, previa identificación, con carácter provisional, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación, a la cual se comunicará inmediatamente.¹¹⁹

En este artículo se especifica que se le permitirá la entrada de manera provisional, “previa identificación”, a los extranjeros que sean víctimas de “persecuciones políticas” en su país de origen; con la condicionante de permanecer en el puerto de entrada en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve su caso en particular.

Posteriormente, en la *Ley General de Población de 1947*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el sábado 27 de diciembre de 1947, número 17, tomo CLXV, pp. 3-10, se hace la especificación de que los extranjeros que provengan de “países americanos” serán admitidos provisionalmente:

Ley General de Población de 1947

Artículo 41. Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.¹²⁰

¹¹⁹ Instituto Nacional de Migración. *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821 - 2000*. Secretaría de Gobernación, 2ª edición, México, 2000, p. 192.

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 225.

Como se puede apreciar, las condicionantes especificadas en la Ley General de Población de 1936 y la Ley General de Población de 1947 son similares: en ambos casos los *perseguidos políticos* son admitidos provisionalmente y deberán permanecer en el puerto de entrada en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso.

La única diferencia es que mientras en la Ley de 1936 quedaba abierta a todos los extranjeros perseguidos en sus países de origen, sin importar de qué continente sean, en la Ley de 1947 solo se permite la entrada a los extranjeros que provengan de “países americanos”, con lo cual, se limita la admisión a los perseguidos políticos provenientes de una sola circunscripción geográfica, con lo que se excluye por ende a todos los demás.

b) Ley General de Población y su reglamento

La única ley en materia de migración hasta el 25 de mayo de 2011 fue la *Ley General de Población de 1974*, publicada el día lunes 7 de enero de 1974, en el Diario Oficial de la Federación, número 4, tomo CCCXXII, pp. 1-10.

En el texto original ya se señalaba la figura del *asilado político*, más no la figura del *refugiado*, ésta se agregó hasta el 17 de julio de 1990, mediante modificación al artículo 42.

El artículo 42 de la Ley General de Población de 1974 señalaba que el extranjero que se internara temporalmente en el país sería un *No Inmigrante* y en la fracción V la característica de *Asilado Político*:

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:

[...]

V. Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que

la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.¹²¹

En la ley de 1974 quedaba nuevamente abierto el otorgamiento de la característica de “asilado político” a toda persona perseguida por motivos políticos, sin importar su lugar de origen.

Sabemos que un refugiado se asiste en nuestro país o en cualquier otro con el fin de proteger su vida, seguridad o libertad, cuando éstas hayan sido amenazadas por la violencia generalizada que se presenta en su país de origen.

Debido a la gran afluencia de personas que llegaron a México en busca de auxilio, la característica de *refugiado* fue incluida en la *Ley General de Población* mediante modificación al artículo 42, fracción VI; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1990; entró en vigor al día siguiente, ya que anteriormente no se reconocía dicha categoría en nuestra legislación, “México dio un paso importante el 17 de julio de 1990 al rectificar esta laguna legal: una definición de ‘refugiado’ fue agregada a su Ley General de Población”.¹²²

Artículo 42 de la Ley General de Población

VI Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión

¹²¹ Ibid., p. 252.

¹²² U.S. Committee for Refugees. *Running the Gauntlet: the Central American Journey through Mexico*. Washington: American Council for Nationalities Service, 1991, p. 6.

extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan 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 ellos les sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.¹²³

Bajo este contexto, el *refugiado* es el extranjero “que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad o libertad”¹²⁴ cuando hayan sido amenazadas por diversas circunstancias originadas principalmente por conflictos armados “que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen”.

Como se había mencionado, en esta característica migratoria ya se incluye la definición más completa de *refugiado* que existe, proporcionada por la *Declaración de Cartagena sobre los Refugia-*

¹²³ *Diario Oficial de la Federación*, martes 17 de julio de 1990, pp. 4 y 5.

¹²⁴ CNDH. *Derechos y obligaciones de los extranjeros en México*. Serie Folletos, México 1991, p. 99.

dos, lo que constituye un gran avance en cuanto a la utilización de conceptos generados en el sistema interamericano.

Con lo cual, queda de manifiesto el interés del gobierno mexicano en actualizar su política migratoria y en integrar a su normatividad instrumentos internacionales, con lo que se extiende la protección que se le proporciona a las personas que hayan tenido que dejar su país de origen debido a la violencia generalizada y la consecuente violación a sus derechos humanos.

El *Reglamento de la Ley General de Población* vigente fue publicado en el Diario oficial de la Federación el 14 de abril del 2000. En el artículo 165 del Reglamento se encontraban las especificaciones para la admisión y las condiciones de permanencia de los asilados políticos; mientras que en el artículo 166 se refería a la admisión y permanencia de los refugiados. Fueron derogados el 28 de septiembre de 2012.

Con la entrada en vigor del *Reglamento de la Ley de Migración* se derogaron en la Ley General de Población los artículos relacionados con la inmigración de los extranjeros, según lo señalado en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

c) Ley de Migración y su reglamento

El Decreto por el que se expide la *Ley de Migración* y se reforman, derogan y adicionan artículos de la Ley General de Población fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. No obstante, lo relacionado con la inmigración entró en vigor hasta que el Reglamento de la misma Ley estuvo vigente, en tanto se aplicó lo dispuesto en la Ley General de Población y su Reglamento. En el artículo 3 de la Ley de Migración se señala que se entenderá por:

III. Asilado político: a quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

IV. Apátrida: toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

[...]

XXI. Protección complementaria: a la protección que la Secretaría otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, 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;

XXII. Refugiado: 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;

[...]

XXIV. Retorno asistido: es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual[.]

El ingreso y permanencia de los extranjeros que buscan protección en México está regulado por los artículos 37, 40, 41 y 52; quienes solicitan refugio no necesitan visa para ingresar a territorio nacional.

El *Reglamento de la Ley de Migración* se expide mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de

2012, y entró en vigor, conforme lo establece el artículo primero transitorio: “a los treinta días hábiles siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.” Los artículos que regulan la condición de los refugiados en México son 63, 137, 144 y 153.

d) Ley sobre Refugiado y Protección complementaria y su reglamento

En ejercicio de sus facultades, el 10 de mayo de 2010 el Presidente de la República envió a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión la iniciativa del “Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección complementaria”, señalando en la carta que lo precede lo siguiente:

La tradición en materia de protección de refugiados constituye uno de los pilares de la orgullosa historia de nuestro país. Los Estados Unidos Mexicanos se han caracterizado por ser una Nación incluyente y solidaria, cuyas puertas han estado siempre abiertas para todo aquel necesitado de protección. El siglo XX fue testigo de lamentables y cruentos conflictos que obligaron a millones de personas a abandonarlo todo para salvar su vida y su seguridad, al carecer de los derechos fundamentales que todo Estado debe a sus ciudadanos. Nuestro país brindó protección como refugiados a muchos de ellos.

Esta práctica, que forma parte de nuestra historia y de nuestro proyecto de Nación, se ha visto reflejada en la suscripción de numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos, institucionalizando así en el ámbito mundial, este sólido compromiso del pueblo y Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

La *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria* se expide mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 27 de enero de 2011, entró en vigor el 28 de enero de 2011.

El artículo 3 establece que el objeto de esta Ley es “regular la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complemen-

taria, 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.”

En el artículo 2 se especifican términos tales como “fundados temores”,¹²⁵ “país de origen”,¹²⁶ “protección complementaria”¹²⁷ y “refugiado”,¹²⁸ aunque en este último se refiere a todo extranjero que se encuentra en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley:

Artículo 13

I. 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;

¹²⁵ “Fundados Temores: 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”.

¹²⁶ “País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante o del refugiado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria”.

¹²⁷ “Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los 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”.

¹²⁸ “Refugiado: El extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley es reconocido como tal por la Secretaría de Gobernación”.

II. 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

III. 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.

Como se puede observar, el supuesto I es una clara referencia al *Estatuto de los Refugiados*, el II a la “definición ampliada” de la *Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los problemas específicos de los refugiados*, y el III a la segunda parte de la *Convención Americana*.

En la Ley se señala que se aplicarán los principios de *No devolución* y *No discriminación*, artículos 6 y 8 respectivamente, recordemos que el principio de *No Devolución* es la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados.

Cuando en el artículo 17 se hace referencia a las acciones que la Secretaría de Gobernación podrá realizar para el cumplimiento de sus atribuciones, se señala en la fracción I que podrá “promover la participación de organismos nacionales e internacionales, que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia” es decir, la Secretaría, dentro de sus facultades, puede propiciar la participación de organismos, que bien pueden ser nacionales o internacionales, Gubernamentales o No Gubernamentales.

En el mismo artículo 17, pero en su fracción II se señala que la Secretaría podrá “suscribir convenios de colaboración necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones” lo que implica que podrá allegarse a la cooperación de diversas entidades, incluyendo los organismos mencionados anteriormente, esto con la finalidad de dar cabal cumplimiento a sus atribuciones.

En el artículo 20 se garantiza la asistencia institucional a quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y requieran, por tanto, atención especial.

El artículo 21 se refiere, sin hacer mención expresa, a los refugiados *prima facie*, es decir, a aquellas personas que ya encontrándose en territorio nacional o habiendo sido sujeto de un procedimiento migratorio distinto, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, la presentación de la solicitud de dicho reconocimiento, no anula las medidas dictadas con anterioridad a la presentación de ésta.

Cuando una autoridad tenga conocimiento de la intención de un extranjero de solicitar el reconocimiento, deberá avisar de inmediato y por escrito a la Secretaría, so pena de ser sancionado en caso del incumplimiento de esta disposición. El reconocimiento de la condición de refugiado es individual.

El Reglamento de la Ley sobre refugiados y protección complementaria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012. Entre las disposiciones del Reglamento destacan las relacionadas con el procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, así como la atención a los solicitantes de refugio.

e) Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo político

El 30 de octubre del 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados

y Protección Complementaria; y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Migración”.

Mediante este Decreto la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria cambia su denominación a *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* incluyendo en ella a la figura del asilado, que había sido omitida en la Ley de 2011; en el Artículo Primero

Se reforman la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria para quedar como “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”; los artículos 2; 3; la denominación del Título Tercero; los artículos 21, primer párrafo; 25, segundo párrafo, 31, 38, tercer párrafo, 44 fracción VII, y Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 y se adicionan los artículos 14 Bis; 14 Ter; 35 Bis; un Título Séptimo, denominado Del Asilo; los artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 a la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria[.]

Y en el artículo 2 se establece que:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político.

II. Asilado: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.

[...]

XI. Solicitante de Asilo Político: El extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.

XII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.

Por lo que se refiere al objeto de la Ley, en el artículo 3 se determina que es “regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.”

Respecto a los artículos adicionados, en materia de Asilo Político el 14 Bis se refiere a las competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mientras que el 14 Ter lo hace de las competencias de la Secretaría de Gobernación.

Los artículos 59 y 60 señalan los principios y los artículos del 61 al 70 se refieren al otorgamiento de asilo político; el 71 y 72 al retiro y renuncia del asilo político, el 73 y 74 a la estancia en territorio nacional. En los artículos transitorios se señala que se habrá de establecer en los reglamentos respectivos el procedimiento a que hace referencia la Ley.

Con estas adecuaciones se subsanan los vacíos de la *Ley sobre Refugio y Protección Complementaria* y se consolida la protección tanto del refugiado como del asilado como un pilar tradicional de la política mexicana.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los artículos 2 y 3, de su forma original y de su modificación:

Tabla 1. Comparativo de los artículos 2 y 3

<i>Ley sobre refugiados y protección complementaria</i>	<i>Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político</i>
Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: I. Fundados Temores: 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. II. Ley: Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. III. País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante o del refugiado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria. IV. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los 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.	Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: I. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político. II. Asilado: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano. III. Fundados Temores: 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. IV. Ley: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Tabla 1. Continúa

<i>Ley sobre refugiados y protección complementaria</i>	<i>Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político</i>
V. Refugiado: El extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley es reconocido como tal por la Secretaría de Gobernación. VI. Reglamento: El reglamento de la presente Ley. VII. Secretaría: Secretaría de Gobernación. VIII. Solicitante: El extranjero que solicita a la Secretaría ser reconocido como refugiado, independientemente de su situación migratoria.	V. Reglamento: Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. VI. País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante de la condición de refugiado, del solicitante de asilo político o asilado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria. VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los 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. VIII. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal. IX. Representación: Las señaladas en el artículo 1 Bis, fracción VIII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Tabla 1. Continúa

<i>Ley sobre refugiados y protección complementaria</i>	<i>Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político</i>
	X. Secretaría: Secretaría de Gobernación.
	XI. Solicitante de Asilo Político: El extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.
	XII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.
Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular la condición de refugiado y el otorgamiento de 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.	Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.

f) Adición constitucional

Con las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos, el 10 de junio de 2011 mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se presenta entre ellas una muy importante para el asilo y el refugio en nuestro país, la adición al artículo 11 Constitucional, de un párrafo, el cual queda de la siguiente manera:

Artículo 11. 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 regulara sus procedencias y excepciones.*¹²⁹

Con lo que en México se elevan a rango constitucional estos derechos, haciendo la debida distinción entre ellos, ya que a pesar de que en ambas situaciones se refieren a persecución, en el asilo es “por motivos de orden político”, mientras que en el refugio es “por causas de carácter humanitario”.

De esta manera se consolida la protección del derecho al asilo y al refugio, que si bien ya estaban resguardados primero en la Ley General de Población, posteriormente en la Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011, y fundamentalmente en la Ley sobre

¹²⁹ Énfasis añadido.

Refugiados y Protección Complementaria expedida el 27 de enero de 2011 (meses antes de esta adición), además de la ratificación de diversos instrumentos internacionales en materia de asilo y refugio, con esto se redimensionan ambas figuras.

2. Instrumentos internacionales universales ratificados por México

En México, las disposiciones respecto a la celebración y los efectos de los tratados internacionales se encuentran señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Tratados y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son también Ley Suprema en México.

El Derecho Internacional de los Refugiados se ha desarrollado principalmente en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* y su *Protocolo de 1967*, el *Estatuto del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Refugiados* y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967*. Siendo los dos primeros los instrumentos básicos internacionales de protección y asistencia a los refugiados; en ellos se pretende normar el trato hacia los refugiados en materia de empleo, educación, residencia, libertad de desplazamiento y protección contra su devolución a un país donde el refugiado tenga fundados temores de ser perseguido.

A continuación nos referiremos brevemente a los Tratados internacionales que en materia de asilo y refugio han sido celebrados y ratificados por el Gobierno mexicano:

a) *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*

A pesar de que los problemas relacionados con grandes grupos de refugiados surgieron al término de la Primera Guerra Mundial y que las acciones para la solución de los mismos fueron emprendidas por iniciativa de la Sociedad de Naciones a partir de 1921, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando esta problemática se agrava, manifestándose en una escala mucho mayor, debido a que más de un millón de personas se negaban a regresar a su país de origen.

La Organización de las Naciones Unidas se vio en la necesidad de solucionar esta problemática, por lo que la Asamblea General decidió, en 1946, que los refugiados y las personas desplazadas deberían ser auxiliadas para retornar a sus países ya fuera el de origen, el de su anterior residencia, o bien, encontrar nuevos hogares en otros Estados que permitieran su ingreso.

En consecuencia, a través de la Resolución 62 (I), del 15 de diciembre de 1946, se aprobó la constitución de la Organización Internacional de Refugiados, cuyos trabajos cesaron en 1950 debido a que mediante la Resolución 319 (IV), del 3 de diciembre de 1949, la propia Asamblea General creó la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y se estableció el Estatuto correspondiente mediante la Resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950:

Bajo este marco constitucional y, tan sólo siete meses después, la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de las personas Apátridas, convocada por la Asamblea General de la ONU para examinar el proyecto respectivo elaborado por un comité especial creado por el ECOSOC, aprobó, el 28 de julio de 1951, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual entró en vigor el 22 de abril de 1954.¹³⁰

¹³⁰ Jesús Rodríguez Rodríguez, *Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos*. CNDH, México 1994, p. 41.

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* consta de un preámbulo y 46 artículos integrados en siete capítulos. En ella se expresa el interés de que exista la menor distinción posible entre los ciudadanos del país contratante y los refugiados, además de que no debe haber discriminación basada en la religión, la raza o el país de procedencia de los refugiados. Fue aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, entró en vigor el 22 de abril de 1954, a los “noventa días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión” como lo establece el Artículo 43 de la Convención.

México depositó el instrumento de adhesión el 7 de junio del 2000. Una vez que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de ese año, entró en vigor en México el 5 de septiembre del 2000.

En el Artículo 1º de la Convención está señalado a quien se considera como refugiado, incluso el propio artículo se denomina “Definición del término ‘refugiado’”, y establece lo siguiente:

Artículo 1.- Definición del término “refugiado”

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

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

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

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Respecto a este artículo México hace una Declaración Interpretativa en el instrumento de ratificación: “Es facultad del Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición del refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y 1 de su Protocolo”.¹³¹

México hace las siguientes Reservas:

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

Ahora bien, en virtud de que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2, del artículo 17 de la Convención, la exención automática de las obligaciones

¹³¹ *Diario Oficial de la Federación*, 1º de junio del 2000, p. 14, primera sección.

para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones.¹³²

Lo que el gobierno manifiesta con esto es que todos los trabajadores extranjeros gozarán de los mismos derechos y obligaciones establecidos en leyes mexicanas, sin importar la característica migratoria que gocen.

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

El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención.¹³³

b) Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

La Convención de 1951 era necesaria en ese momento para resolver la problemática de los refugiados que se presentaba como consecuencia de los acontecimientos suscitados por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a finales de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta del siglo XX, surgieron nuevos grupos de refugiados, principalmente en África, quienes necesitaban de protección, la cual no era posible otorgarles debido a la limitación que la misma Convención daba respecto a que sólo eran considerados refugiados como “resultado de acontecimientos ocurridos antes

¹³² Ídem.

¹³³ Ídem.

del 1º de enero de 1951,” con lo cual se dejaba fuera a los acontecimientos posteriores a dicha fecha.

Razón por la cual, fue necesario adecuar la protección internacional a los refugiados de acuerdo con la evolución de los acontecimientos que se estaban generando a nivel mundial. Esta adecuación se vino a plasmar en el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Como lo señala el propio Protocolo:

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951.

Han convenido en lo siguiente:

Artículo I.- Disposiciones generales

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

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como

resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y...” y las palabras “... a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.¹³⁴

El *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* consta de once artículos, fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967, abierto a la firma en la misma fecha; entró en vigor el 4 de octubre de ese mismo año, una vez que fue depositado el sexto instrumento de ratificación.

La característica más notable del Protocolo es que concede protección a los grupos de refugiados surgidos después del 1º de enero de 1951, ya que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados sólo se aplicaba a las personas que se habían convertido en refugiados antes de dicha fecha.

No obstante que estos instrumentos constituyen la regulación jurídica internacional más reconocida en materia de refugio, no fue sino hasta el 1º de junio del 2000, que México ratificó ambos instrumentos, a pesar de ello, fue país asilante de 46,000 refugiados guatemaltecos durante las últimas décadas del siglo XX. El Protocolo entró en vigor en el país el 7 de junio del 2000.

¹³⁴ Puede descargar el protocolo en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>>, [última consulta, 19 de noviembre, 2015].

c) Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial* fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967; en ella se toman en consideración tanto los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas como los artículos 14 y 13 párrafo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración consta solamente de 4 artículos, pero a pesar de ello, se hace una clara apreciación de lo que significa en sí el Derecho de Asilo.

Dentro de la Declaración, el párrafo 1 del artículo 1, es el que reviste mayor importancia, ya que en él se expresa que todo Estado, en ejercicio de su soberanía, tiene derecho a conceder asilo en su territorio a las personas que invoquen el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y debe ser respetado por los demás Estados.

El párrafo 2 del artículo 1 señala que la persona que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, no podrá invocar el derecho de buscar asilo; mientras que el párrafo 3 afirma que corresponde al Estado asilante calificar las causas que lo motivan.

El párrafo 1 del artículo 2 establece que la situación de las personas asiladas interesa a la comunidad internacional; y en el párrafo 2 se expresa que por solidaridad internacional cuando un Estado no pueda dar asilo o continuar con éste, los Estados considerarán las medidas para aligerar la carga de ese Estado.

El artículo 3, en el primer párrafo expone que a ninguna persona a la que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 le será negada la admisión en la frontera; o si ya entró, será expulsada o devuelta obligatoriamente a otro Estado donde pudiera ser perseguida. Excepto, párrafo 2, por razones de seguridad nacional. Si existe algún caso de excepción

del párrafo 1 de este artículo, párrafo 3, cabe la posibilidad de que el Estado conceda asilo provisional mientras puede ir a otro Estado.

Para finalizar, el artículo 4 en un sólo párrafo afirma: “Los Estados que concedan asilo no permitirán que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Por lo que deberán respetar dichos principios.

3. Instrumentos regionales sobre asilados y refugiados

Es principalmente en el ámbito interamericano donde la práctica del asilo y refugio se convirtió en una tradición; al grado de adquirir el carácter de una institución propia del sistema interamericano. En este contexto de cooperación interamericana se suscribieron algunos instrumentos, tal es el caso del Tratado de Derecho Penal, celebrado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889, durante el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en el que participaron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay; dicho Tratado establecía principios sobre el asilo y la no extradición.

Es a partir de la Sexta Conferencia Panamericana cuando México participó en instrumentos en materia de asilo, signó la Convención sobre Asilo; le sigue, bajo el marco de la Séptima Conferencia Panamericana, la Convención sobre Asilo Político y durante la Décima Conferencia Panamericana, la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial.

En el ámbito regional latinoamericano deben mencionarse el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina de 1981, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, y los Principios y Criterios para la protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina y la Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados y Desplazados Centroameri-

canos, adoptados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989.

a) Convención sobre Asilo

La *Convención sobre Asilo* consta solamente de 4 artículos, en el artículo 1 se hace referencia a que no es lícito “dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.” El asilo de delincuentes políticos será según la tolerancia humanitaria del país de refugio y de acuerdo con ciertas disposiciones que se señalan en el artículo 2.

La Convención fue firmada en la Habana, el 20 de febrero de 1928, en la Sexta Conferencia Internacional Americana. La única reserva hecha al momento de la firma fue por parte de los Estados Unidos de América, que “no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional.” Es decir, para ellos, la institución del asilo no forma parte de las normas de Derecho Internacional.

Fue suscrita por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha, aprobada por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de enero de 1929. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó, el 6 de febrero de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1929 y entró en vigor el 21 de mayo del mismo año.

b) Convención sobre Asilo político

La *Convención sobre Asilo político* fue firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, durante la Séptima Conferencia Internacional Americana y suscrita por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha. Aprobada por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1934, el

depósito del instrumento de ratificación se efectuó el 27 de enero de 1936, publicada en el Diario Oficial el 10 de abril de 1936.

Los gobiernos representados en esta Convención fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Salvo los casos de Argentina, Estados Unidos y Uruguay, el resto de los Estados ratificaron la Convención.

Consta de 9 artículos, ésta es la “Convención que modifica la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo,”¹³⁵ por lo tanto es más completa; en el primero de ellos se modifica el artículo 1 de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 1

Substitúyese el artículo 1, de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: “No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local.

La Convención entró en vigor para las partes en el orden de depósito de las respectivas ratificaciones, quedando abierta también a la adhesión de Estados no signatarios.

Se hace la siguiente declaración: “En virtud de que los Estados Unidos de América no reconocen ni suscriben la doctrina del Asilo

¹³⁵ *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México, op. cit.*, p. 79.

Político como parte del Derecho Internacional, la Delegación de los Estados Unidos de América se abstienen de firmar la presente Convención sobre Asilo Político”.

Nuevamente los Estados Unidos de América se reúsan a reconocer el derecho al asilo como parte fundamental del Derecho Internacional, por tanto ni siquiera suscriben esta Convención sobre Asilo Político.

Tabla 2. Comparativo del artículo 1

<i>Convencio sobre asilo La Habana 1928</i>	<i>Convención sobre asilo político Montevideo 1933</i>
Artículo 1	Artículo 1
No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar. Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local. Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y solo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.	No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar. Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local.

c) *Convención sobre Asilo diplomático*

La *Convención sobre Asilo diplomático* consta de 24 artículos creados por los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en Caracas el 28 de marzo de 1954. Suscrita por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha. Aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1956. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó, el 6 de febrero de 1957. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1957.

A diferencia de las Convenciones anteriores, en las que se utilizaba un lenguaje negativo en el artículo 1, “No es lícito...” en la Convención sobre Asilo Diplomática se utiliza un lenguaje afirmativo al expresar “El asilo otorgado...” Además, se habla específicamente de los perseguidos políticos.

Artículo I

El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, *a personas perseguidas por motivos o delitos políticos*,¹³⁶ será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo.

El artículo II señala la facultad que tiene el Estado para otorgar asilo, pero también expresa que el Estado no está obligado a otorgarlo, ni a explicar por qué de su decisión, es decir, dentro del ejercicio

¹³⁶ Énfasis añadido.

de las facultades de todo Estado se encuentra la de otorgar asilo, mismo que no es obligatorio, sino más bien discrecional.

En la Convención se establecen las bases del principio de No devolución, al señalar en el artículo XVI que: “Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado territorial ni en lugar próximo a él, salvo por necesidades de transporte”.

Cuando el Estado asilante determina otorgar el asilo, le corresponderá solicitar al Estado del territorio donde se encuentra el asilado la salida de éste. En el traslado del asilado hacia el territorio del Estado asilante, ya se le considerará bajo su protección; si tuviese que cruzar por el territorio de otros Estados parte en la Convención para llegar a su destino, bastará con la presentación del salvoconducto y del documento donde se haga constar su condición de asilado.

Los Estados que han ratificado la Convención sobre Asilo Diplomático son: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.¹³⁷ Mientras que Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Honduras y Nicaragua firmaron pero no ratificaron.¹³⁸

d) Convención sobre Asilo territorial

La *Convención sobre Asilo territorial* consta de 15 artículos, también fue firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 por los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. El depósito del Instrumento de Ratificación, se efectuó el 3 de abril de 1982. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1954 y para los Estados Unidos Mexicanos el 3 de abril de 1982.

¹³⁷ Información obtenida en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-46.html>>, [última consulta, 10 de noviembre, 2015].

¹³⁸ Ídem.

Los Estados parte en la Convención sobre Asilo Territorial son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana firmaron pero no ratificaron.¹³⁹

Las reservas realizadas por el gobierno mexicano fueron las siguientes: Nota 1: Al firmar, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente: “La delegación de México hace reserva expresa de los artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Nota 2: Al ratificar la Convención el Gobierno de México únicamente reafirmó la reserva formulada al Artículo X, en los siguientes términos: “El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

e) Coloquio sobre el Asilo y la Protección internacional de Refugiados en América Latina

El Coloquio se reunió en la Ciudad de México del 11 al 15 de mayo de 1981 con la finalidad de deliberar y formular ciertas recomendaciones que habrían de servir para complementar la protección internacional tanto de asilados como de refugiados.

El Coloquio fue suscrito en Tlatelolco, Ciudad de México, el 15 de mayo de 1981; las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el mismo, habrían de ser de fuerte influencia para la realización, algunos años después, de la Declaración de Cartagena sobre

¹³⁹ Información obtenida en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-47.html>>, [última consulta, 10 de noviembre, 2015].

Refugiados, sobre todo en lo que se refiere al principio de la no devolución.

Durante el Coloquio se llegó a diversas conclusiones, entre las que destacan:

- El reconocer el principio de la No devolución, como un principio básico del Derecho Internacional.
- Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo.
- La necesidad de extender la protección que los instrumentos universales e interamericanos brindan a los refugiados y los asilados, “A todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen”.

También se destaca y reconoce la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la protección internacional de los refugiados en América Latina.

Se exhorta a los Estados que aún no lo han hecho, a ratificar, entre otros instrumentos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

f) Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

La *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* surge durante el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios; en Cartagena de Indias, en noviembre de 1984.

En dicho Coloquio se recuerdan las conclusiones y recomendaciones adoptadas en México en 1981 por el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, y los compromisos incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica.

Nuevamente se destaca la labor humanitaria y apolítica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en los países centroamericanos. Se exhorta a los Estados de la región a que adopten normas internas que faciliten la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, además de que “con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR”.¹⁴⁰

La Declaración de Cartagena proporciona una de las definiciones sobre refugiados más avanzadas en esta área del Derecho Internacional, ya que hace una extensión del concepto de refugiado y considera también como refugiados “a las personas que han huido de su país 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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁴¹

Asimismo, reitera la importancia y significación del principio de no devolución como piedra angular de la protección internacional de los refugiados; y el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados, producida en condiciones de completa seguridad.

Cada vez son más los Estados de la Región que adoptan una legislación interna conforme a la Declaración de Cartagena de 1984.¹⁴²

g) Conferencia internacional sobre Refugiados Centroamericanos

Durante la década de los ochenta, se suscitaron crueles guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Estos conflictos internos afectaron directa y principalmente a las personas de las comunidades

¹⁴⁰ ACNUR. *Compilación de instrumentos jurídicos*, op. cit., p. 367.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 369.

¹⁴² Cfr. ACNUR. *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 22.

rurales pobres; quienes se encontraron atrapados en la lucha entre el gobierno y las fuerzas de la guerrilla, y sometidos a la violación de sus derechos humanos cometidas por los combatientes.

Se generaron grandes movimientos de personas que huyeron de sus hogares al tratar de salvar sus vidas, se internaron en territorio de otros Estados en busca de refugio; por lo que México, Belice, Costa Rica, Honduras y Estados Unidos de América se vieron involucrados en el problema de los refugiados al brindar asilo a un considerable número de ellos. En México se recibieron principalmente a personas de origen guatemalteco debido a la cercanía de ese país con México.

Con estas movilizaciones en masa se vio afectada toda Centroamérica. Se realizaron esfuerzos para pacificar las áreas de conflicto, sin embargo, las guerras continuaron sin solución.

En agosto de 1987, los cinco Presidentes centroamericanos firmaron los acuerdos de Esquipulas II, los cuales establecían planes para “una paz firme y duradera” en la región.

Esquipulas II consagra un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas, así como a la repatriación voluntaria. Además de que sienta el antecedente para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.

La *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos* (CIREFCA) se realizó en mayo de 1989, en Guatemala; los cinco países centroamericanos, México y Belice, copatrocinados por el Secretario General de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), trataron de identificar las soluciones que más se adaptaran a la realidad que vivía la población centroamericana desarraigada.

Las soluciones debían contener ciertos principios fundamentales del derecho de los refugiados y de los derechos humanos, así, se adoptaron importantes proyectos que se han ejecutado en la región.

Durante la Conferencia se habló de soluciones duraderas para los refugiados y desplazados, así como de la necesidad de considerarlos

como “recursos humanos y económicos para el desarrollo de los países receptores. Asimismo, se descartó la sola ayuda asistencial y se vio la necesidad de aplicar proyectos colaterales orientados a la autosuficiencia y desarrollo técnico.”¹⁴³

Estos proyectos son: los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina,”¹⁴⁴ uno de los objetivos específicos fue el “evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento.”¹⁴⁵ Estos principios, además de orientar a los Estados en el tratamiento de los refugiados, también constituyen un marco en el que pueden encontrarse soluciones al problema de los refugiados.

Por último la “Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”.¹⁴⁶ El Plan de Acción identificaba varios objetivos importantes:

- El regreso voluntario de los refugiados bajo condiciones de seguridad.
- Que los países que acogieran refugiados colaboraran en el asentamiento y la integración de quienes no pudieran regresar a su país.

¹⁴³ Cecilia, Imaz, “Los refugiados y las relaciones bilaterales en la frontera sur de México”, en *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*, Consejo Nacional de Población, México 1992, p.386.

¹⁴⁴ ACNUR *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 1992, pp. 373-399.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 374.

¹⁴⁶ ACNUR, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, San José, Costa Rica 1992, pp. 400-414.

- El compromiso de beneficiar a refugiados, retornados y personas desplazadas, además de los residentes locales.

Al paso del tiempo “muchos de los objetivos de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ya se han cumplido”,¹⁴⁷ y se espera que se concluyan satisfactoriamente para las partes involucradas.

h) Declaración de San José sobre Refugiados y Personas desplazadas

La *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas* fue adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados” efectuado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, con motivo de la celebración del décimo aniversario de la promulgación de la Declaración de Cartagena.

En ella se destaca, entre otras cosas, la importancia que ha tenido la Declaración en la experiencia centroamericana, lo cual ha permitido una mejor protección de los derechos de los refugiados, así como de quienes retornan a sus lugares de origen de manera voluntaria.

Se señala la necesidad de promover entre los Estados, la ratificación de los instrumentos internacionales en el tópico del refugio; asimismo, la adopción de medidas que conlleven a “una progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados” que, además de lograr una unificación de criterios, respeten los derechos de quienes se ven en la necesidad de migrar, ya sea por motivo de la violencia o bien por otras causas, incluyendo las económicas.

Se reiteró, que “la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para

¹⁴⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*, op. cit., p. 51.

prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias”, la responsabilidad de los Estados de erradicar “las causas que originan el éxodo forzoso de las personas”.

Asimismo, se destacó la “contribución de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos al proceso de paz en Centroamérica y el Caribe” y se agradece el apoyo recibido por parte del Alto Comisionado, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, en coordinación con los Estados, para la asistencia y protección a los desplazados, refugiados y repatriados.

i) Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina

La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, surgen en noviembre de 2004, en la Ciudad de México, en el vigésimo aniversario de la promulgación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

En la Declaración de México se reconoce “la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados,” que como ya se mencionó, fue iniciado con el *Tratado Penal Internacional* celebrado en Montevideo, Uruguay, en 1889 y continuado con diversos instrumentos que han sido aludidos en su oportunidad.

Se resalta la importancia de los principios establecidos en la Declaración de Cartagena, así como los esfuerzos realizados por algunos Estados de la región para implementar dentro de su ordenamiento jurídico, legislación y mecanismos adecuados para la consecución de los objetivos señalados en la misma.

Se retoman algunas conclusiones de la Declaración de San José, como la decimosexta, en la que se afirmó:

[...] que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también un objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados[.]

En la Declaración de México se destaca la colaboración de las instancias implicadas en la protección de los refugiados; asimismo, se exhorta nuevamente a los Estados que aún no han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, a que lo hagan, así como a que incorporen dentro de su legislación, los principios y normas contenidos en éstos.

Por lo que hace al “Plan de Acción de México”, con el conocimiento de que dentro de las soluciones duraderas a la problemática de los refugiados se encuentran la “repatriación voluntaria”, en condiciones dignas y seguras, y la integración a la comunidad de los Estados receptores, se establecen programas que pretenden lograr la consecución de estos objetivos. Éstos son:

- Programa de autosuficiencia e integración local “Ciudades Solidarias”.
- Programa Integral “Fronteras Solidarias”.
- Programa regional de “Reasentamiento Solidario”.

Capítulo III

El refugio en México

México se ha distinguido por brindar ayuda a quienes lo han solicitado, ya que “parte integrante de la práctica activa de los Derechos Humanos en México es indudablemente el ejercicio del asilo y del refugio, de inveterada tradición”,¹⁴⁸ tan es así que la práctica del asilo se remonta a “más de ciento setenta años de aplicación”,¹⁴⁹ en tanto que la del refugio es muy reciente, ya que es hasta 1990 que “el gobierno mexicano adoptó dentro de su marco jurídico interno la figura del refugiado”,¹⁵⁰ mediante las reformas a la Ley General de Población del 17 de julio de dicho año, como respuesta a las necesidades originadas en la problemática centroamericana.

Como se ha observado, en los últimos años se ha incrementado la protección que el gobierno mexicano otorga a quienes huyen de sus lugares de origen por temor a que su vida se vea en peligro, entre otras medidas, con la adhesión el 7 de junio de 2000 tanto a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como al

¹⁴⁸ Esteban Garaiz, *Los Refugiados Guatemaltecos y los Derechos Humanos*, CNDH, Jornada sobre los Derechos Humanos en México, 1991, p. 83.

¹⁴⁹ Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrilleros Editores, México, 1995, p. 16.

¹⁵⁰ Marco Antonio Castilla Reintgen, *Análisis de la evolución del marco jurídico para la protección del refugiado en México*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990, p.11.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, así como la creación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 y su correspondiente Reglamento, publicado el 21 de febrero de 2012.

1. Antecedentes en México

La atención y protección que se les ha proporcionado a los refugiados ha cambiado, sobre todo en los últimos años, es importante resaltar que estos cambios corresponden a los tipos de ingresos al país de quienes vienen a México en busca de refugio.

Como se ha señalado, en nuestro país la institución del asilo tiene orígenes muy antiguos, ya que se encuentran indicios de ésta en la civilización Azteca, en la cual, todo esclavo por deudas o delito, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *Tecpan*, el palacio real.

Ya como Estado soberano, en 1823, México y Colombia “suscribieron un Tratado de No Extradición por Delitos Políticos”¹⁵¹ por lo que se le considera el primer ordenamiento internacional en materia de asilo para los perseguidos políticos en el que México participa.

A lo largo de los siglos XIX y XX, México recibió en su territorio a personas que huyeron de las convulsiones políticas y las guerras que se presentaron en sus países de origen.

a) El asilo como predecesor del refugio

Como se ha mencionado, en el sistema interamericano la práctica del asilo se convirtió en una tradición, por lo que llegó a adquirir el carácter de una institución propia del derecho internacional america-

¹⁵¹ Cecilia Imaz, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 40-41, Otoño-Invierno, 1993, p. 58.

no. En este contexto de cooperación interamericana se suscribieron algunos instrumentos, tal es el caso del Tratado de Derecho Penal.

En el siglo XX se celebraron varias Conferencias Panamericanas que dieron como fruto las Convenciones sobre las que descansa el reconocimiento de la figura del asilado en América Latina.

El apoyo que se le brindó en el derecho interamericano al desarrollo de la normativa relacionada con el asilo queda de manifiesto con el caso del jurista argentino Saavedra Lamas, quien en 1937 sometió a la Sociedad de Naciones “un proyecto de Convención sobre el derecho de asilo, que no encontró un ambiente propicio ante el organismo mundial, pero que fue recogido en el ámbito regional, surgiendo así el Tratado de Montevideo sobre el Asilo y el Refugio Políticos, del 4 de agosto de 1939, suscrito por Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay”.¹⁵²

b) Los primeros solicitantes de asilo

Entre los casos más significativos de asilo se encuentran el del presidente de Nicaragua José Santos Zelaya, quien implementó una política liberal en su país después de haber derrocado en 1893 al anterior presidente Roberto Sacasa. Zelaya estuvo en el poder dieciséis años, hasta que en octubre de 1909 estalló una revuelta encabezada por el general Emiliano Chamorro que, aunada a la mala relación que Zelaya tenía con Estados Unidos, lo obligaron a salir de Nicaragua “y se embarcó en el *General Guerrero* el 24 de diciembre hacia México”¹⁵³ a donde ingresó vía el recién modernizado puerto de Salina Cruz, Oaxaca, el 27 de diciembre de 1909, estuvo en México un mes y viajó a Europa, donde vivió hasta su muerte.

¹⁵² César Sepúlveda, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*. CNDH, México 1991, p.114.

¹⁵³ Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*. Porrúa, México, 1998, p. 66.

El caso del presidente Zelaya resulta paradigmático toda vez que la política exterior del gobierno de Porfirio Díaz se enfrentó abiertamente contra las pretensiones manifiestas del gobierno norteamericano en la región. El propio Henry Lane Wilson, embajador estadounidense, se manifestó abiertamente contrario a la intención de Díaz de rescatar a su amigo Zelaya, circunstancia que, inclusive, documentó Federico Gamboa en su libro *Mi diario*.¹⁵⁴

Otros dos ejemplos singulares fueron el del comunista cubano Julio Antonio Mella y el nicaragüense Augusto César Sandino.

Julio Antonio Mella, joven comunista cubano nacido en 1903 se mantuvo exiliado en México desde 1926 hasta su muerte el 10 de enero de 1929, Miembro fundador del Partido Comunista Cubano salió de su país como resultado de la persecución iniciada por el Presidente cubano Gerardo Machado. Su vida política continuó de manera sobresaliente en México con su presencia en los círculos comunistas mexicanos. Su militancia política influyó en el movimiento por la autonomía universitaria, fue fundador de la *Asociación Nacional de Emigrados Revolucionarios de Cuba* y editó el periódico *Cuba Libre*. “Machado lo mandó eliminar en enero de 1929 por medio de tres de sus agentes. En la Ciudad de México, el día 10 de ese mes fue asesinado cuando era acompañado por su novia, la conocida fotógrafa italiana Tina Modotti”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Federico Gamboa narra en su *Diario* que durante la entrevista con el embajador Lane Wilson en la que comentó las intenciones de rescatar a Zelaya este, sobresaltado, comparaba la supremacía de la flota norteamericana con la simple presencia del cañonero Guerrero “repare usted en la artillería de nuestros barcos, en la suma de hombres que arrojan sus tripulaciones, en...” a lo cual Gamboa le contestó: “Sí, Mr. Wilson, así es. Pero Usted no ha reparado en que los unos y el otro llevan a bordo...”, “... el Guerrero lleva el Derecho, y los acorazados de ustedes la fuerza nada más. ¿Quién cree usted que vencería?” GAMBOA, Federico, *Diario*. pp. 157-160.

¹⁵⁵ Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, op. cit., p. 88.

Para su sepelio se realizó una marcha de activistas del Partido Comunista, encabezada por Diego Rivera.



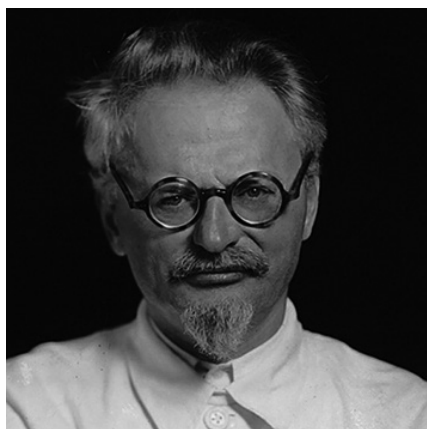
Diego Rivera durante la marcha del Partido Comunista de México realizada con motivo del fallecimiento de Julio Antonio Mella. Fotografía expuesta en la Fototeca Nacional del INAH.

Augusto Nicolás Calderón Sandino, mejor conocido como Augusto César Sandino fue un General que en la década de los veinte del siglo XX inició una rebelión en contra de la intervención norteamericana en Nicaragua y del gobierno de José María Moncada. La presencia de Sandino en México fue significativa por el antecedente del presidente Zelaya y la lucha del pueblo nicaragüense para liberarse de la casi permanente intromisión del gobierno norteamericano en su política interna, causa que tuvo numerosos adeptos en nuestro país, así como en Costa Rica y Guatemala.

Sandino ingresó a México en dos ocasiones, la primera en 1924 para trabajar en empresas petroleras en Tampico y Cerro Azul, regresó a Nicaragua a mediados de 1926; la segunda en mayo de 1929,

ya reconocido como General, con la finalidad de obtener el apoyo militar y económico del gobierno mexicano presidido por Emilio Portes Gil, gestión que resultó infructuosa en gran parte por los efectos de la crisis económica resultado de la quiebra de Wall Street ese mismo año. Regresó nuevamente a Nicaragua el 16 de mayo de 1930. Murió asesinado en 1934 por órdenes del primer comandante nicaragüense de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza García durante el mandato de Juan Bautista Sacasa.

El caso más emblemático de asilo en México fue el del personaje de la Revolución Rusa Lev Davidovich Bronstein, mejor conocido como León Trotsky.



Leon Trotsky

A la muerte de Lenin en 1923, comienza una disputa por el poder, José Stalin encabezando al Partido Comunista se impone. El exilio de Trosky inicia en enero de 1928 al ser confinado al Asia Central Soviética y un año después es expulsado definitivamente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México*, op. cit., p. 98.

Después de pasar varios años exiliado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, León Trotsky llegó a México el 9 de enero de 1937, a petición de algunos simpatizantes encabezados por el pintor Diego Rivera y su esposa, la también pintora, Frida Kahlo, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas le otorgó la calidad de asilado político. Trotsky salió de Noruega a bordo del petrolero *Ruth* el 19 de diciembre de 1936 acompañado de su esposa Natalia Sedovia. Llegó a México¹⁵⁷ el 9 de enero de 1937.

¹⁵⁷ De su llegada a México, Trotsky escribió:

En la cálida mañana tropical el buque tanque entró en el puerto de Tampico. Ignorábamos lo que nos esperaba. Nuestros pasaportes y revólveres seguían bajo custodia del policía fascista, quien, dentro de las aguas territoriales mexicanas, mantenía el régimen creado por el gobierno “socialista” noruego. Advertía al policía y al capitán que mi esposa y yo nos negaríamos a desembarcar voluntariamente si nuestros amigos no estaban allí para recibirnos. Los vasallos noruegos de la GPU no nos inspiraban más confianza en el trópico que en el paralelo de Oslo.

Pero todo estaba dispuesto. El buque se detuvo y poco después se aproximó una chalupa con representantes de las autoridades locales, periodistas mexicanos y extranjeros y —lo más importante de todo— amigos dignos de confianza. Estaba Frida Rivera, esposa del famoso artista, el cual no había podido acudir por encontrarse enfermo en un hospital; Max Shachtman, periodista marxista y camarada, quien nos había visitado en Turquía Francia y Noruega; y George Novack, secretario del Comité Norteamericano de Defensa de León Trotsky. Tras cuatro meses de cárcel y aislamiento la recepción resultó sumamente cordial. El policía noruego, quien finalmente nos entregó nuestros pasaportes y revólveres, observaba avergonzado la actitud cortés del jefe de policía mexicano. Desembarcamos y pisamos el suelo del Nuevo Mundo con cierta emoción. Aunque estábamos en enero, la tierra misma exudaba calor. Las torres petroleras de Tampico nos recordaban a Bakú. En el hotel no tardamos en sufrir las molestias ocasionadas por nuestro desconocimiento del idioma. A las diez de la noche partimos de Tampico hacia la capital en un tren especial enviado por el ministro de Comunicaciones, general Mujica.

No sólo el clima nos hacía sentir el contraste entre la Noruega nortea y el México tropical. Libres por fin de la atmósfera de repugnante arbitrariedad e incertidumbre enervante, encontramos hospitalidad y cortesía a cada paso [...]

Trotsky vivió en México desde esa fecha hasta el día de su asesinato con un piolet a manos de Ramón Mercader, ocurrido el 20 de agosto de 1940, falleció al día siguiente, fue sepultado en la Ciudad de México.

2. *Éxodos masivos*

Las primeras solicitudes de asilo fueron individuales, provenían de personas que huyeron de sus lugares de origen debido a que eran perseguidas por sus ideas políticas; sin embargo, a finales de la década de los treinta y principio de la los cuarenta del siglo XX, el número de los solicitantes de asilo se incrementó considerablemente debido a que ya no eran solicitudes individuales, sino que eran grupos de personas los que huían de sus lugares de origen debido a la inestabilidad política y social generada por las guerras civiles, los conflictos armados y los golpes de estado.

De esa manera fue que empezaron a llegar a territorio mexicano grupos de personas en busca de asilo, entre estos se encuentran los

Con gran interés observamos el paisaje tropical desde las ventanillas del tren. En la aldea de Cárdenas, a mitad de camino entre Tampico y San Luis Potosí, se acopló una locomotora más al tren para trepar la meseta. El aire refrescó; no tardamos en perder ese miedo que sienten los nortños hacia el trópico, y que nos había cogido al entrar en la candente atmósfera del Golfo de México. En la mañana del día 11 llegados a Lechería, pequeña estación en los suburbios de la capital, donde abrazamos a Diego Rivera, quien había salido del hospital. A él más que a nadie debíamos nuestra liberación del cautiverio noruego. Le acompañaban otros amigos [...] Al mediodía llegamos a Coyoacán, suburbio de la ciudad de México, donde nos alojamos en la casa azul de Frida Rivera, que tiene un naranjo en el patio.

Desde Tampico había enviado un telegrama de agradecimiento al presidente Cárdenas, donde insistía en que me abstendría de la menor interferencia en la política mexicana[.]

Fragmento tomado de León Trotsky, *Escritos de León Trotsky*. Texto disponible en: <http://www.marxists.org/espanol/trotsky/ceip_escritos/libro5/T08V111.htm>, [última actualización, 14 de noviembre, 2014].

exiliados españoles de la guerra civil, sudamericanos y centroamericanos que huyeron de los golpes de estado y los conflictos armados.

a) Exilio español

El primer grupo de personas que llegó a México en busca de asilo fue el de los españoles, quienes comenzaron a llegar en 1937, siendo los años de 1939 a 1942 los de mayor afluencia.



El presidente Lázaro Cárdenas con los niños del exilio español,
Archivo General de la Nación.

“Es con el presidente Lázaro Cárdenas que se inicia la tradición de considera a México un país hospitalario por antonomasia, para

los perseguidos políticos de otros países”.¹⁵⁸ Pero no solo para los perseguidos políticos, también tenía especial interés en los niños, por lo que propició la convivencia de 500 huérfanos españoles con niños mexicanos también huérfanos, en las escuelas internados que se instalaron en Morelia.



Los niños de Morelia, 1937,
Archivo General de la Nación.

En 1939 llegó a México el barco *Sinaia* con aproximadamente 1600 personas a bordo, por lo que dicho año se convirtió en la fecha emblema del exilio español; hubo varias llegadas de los exiliados. También llegaron con el apoyo de las autoridades mexicanas exiliados españoles procedentes de Francia.

¹⁵⁸ Serrano, *op. cit.*, p. 95.



Exiliados españoles

b) Éxodo Sudamericano (Argentina y Chile)

El 11 de septiembre de 1973, Augusto Pinochet encabezó el golpe de Estado en contra del presidente de Chile Salvador Allende, quien perdiera la vida en el Palacio de la Moneda. Se inicia un periodo de dictadura de Pinochet de 17 años, durante los cuales se persiguió y desapareció a los simpatizantes de Allende. “Semejante panorama llevó a miles de chilenos a considerar el exilio como única salida”.¹⁵⁹ Esto originó que muchos chilenos acudieran a la Embajada de México en Chile a solicitar asilo, por lo que el Embajador Martínez Corbalá otorgó asilo a estas personas, aún sin el permiso del gobierno mexicano. El Embajador señaló:

[...] no se podía posponer una decisión de esa naturaleza; hubiéramos puesto en peligro la vida de todos los que en ese momento acudían a la cancillería o a la residencia en busca de protección por el evidente peligro que corrían. Posteriormente supe que el presidente Echeverría había puesto un télex desde el primer momento,

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 186.

ordenándome dar protección a los miembros de la Unidad Popular y a la familia Allende, pero ese télex llegó el viernes 14, cuando se levantó la incomunicación y ya teníamos 500 asilados.¹⁶⁰

“Nueve meses después del derrocamiento de Allende, México había asilado alrededor de 700 chilenos; sin embargo, para junio de 1974 todavía quedaban 72 refugiados en la embajada mexicana en Santiago”.¹⁶¹ Los asilados fueron trasladados paulatinamente a México; en marzo de 1975 llegaron otros 83 asilados chilenos.

Por lo que respecta al exilio argentino, se vivieron dos momentos, el primero a raíz del alzamiento militar de 1955 que derrocó a Juan Domingo Perón y el segundo fue en la década de los setenta del siglo XX, producto de otro golpe militar, un número importante de argentinos emigraron a México.

3. Refugiados guatemaltecos en la frontera sur

México limita al Norte con Estados Unidos y al Sur con Belice y Guatemala, las entidades federativas mexicanas que directamente se encuentran en la frontera sur son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Chiapas es el estado que mayor colindancia tiene con Guatemala, con más de 500 kilómetros de frontera, es una de las entidades federativas más pobres de México.

Los primeros refugiados guatemaltecos llegaron a México en 1979, pero fue hasta finales de 1981 y principios de 1982 cuando este ingreso se dio de manera masiva “a raíz del recrudecimiento de

¹⁶⁰ Ximena Ortúzar, *México y Pinochet, la ruptura*, México, Nueva Imagen, 1986, pp. 257 y 258, mencionado en Serrano. *Op. cit.*, p. 187.

¹⁶¹ Serrano, *op. cit.*, p. 188.

la guerra de *tierra arrasada* en Guatemala.”¹⁶² La primera reacción de los pobladores chiapanecos fue de apoyo a los refugiados, más no así la de las autoridades locales, que se dedicaron a deportarlos.

Los campesinos guatemaltecos cruzaron el río Usumacinta y fueron auxiliados en primera instancia por los campesinos chiapanecos, “en cada poblado, en cada finca, se había encontrado espacio para una, dos, decenas de familias guatemaltecas”,¹⁶³ e improvisaron campamentos en Chiapas, al principio en los poblados ribereños; posteriormente la mayoría de los refugiados se dirigieron hacia Comitán y Tapachula, en donde se habilitaron aproximadamente 80 campamentos.



P. Valtierra, *Campamento de refugiados*, en *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, FCE, 2000.

La llegada masiva de refugiados guatemaltecos que cruzaron la frontera sur y se asentaron en Chiapas generó una nueva situación.

¹⁶² Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos Editores, 1995, p. 90.

¹⁶³ Máximo García Tovar, (coord.), *Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, COMAR-FCE, 2000, p. 54.

Las condiciones y la magnitud de la población que buscó refugio “exigió una atención específica, inmediata y acorde a las circunstancias.”¹⁶⁴

Entre las medidas que se llevaron a cabo por parte del gobierno mexicano para realizar la mencionada atención, se encuentra la creación en 1980 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), así como la solicitud de la presencia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en el país, la cual se estableció en 1982, y la aceptación de apoyo por parte de instituciones internacionales de protección a los Derechos Humanos, entre las que destaca la Comisión Europea.

Otras medidas que tomó el gobierno mexicano fueron la incorporación de la figura del refugiado en nuestra legislación y la actitud negociadora entre las partes a fin de lograr la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, y últimamente, la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

La interrogante que se formula Sergio Aguayo respecto a la salida de gran parte de la población guatemalteca es: “¿Por qué dejaron sus lugares de origen?,” a lo que él mismo responde “la respuesta es difícil porque las causas económicas y políticas se mezclan,”¹⁶⁵ lo cual es muy cierto, la pobreza es un factor determinante para que los *migrantes económicos* abandonen su lugar de origen, mientras que la inseguridad social y la violación a los derechos humanos, son factores para que las personas salgan de su país y se conviertan en *refugiados*; en el caso de Guatemala se conjugaron dichos factores.

¹⁶⁴ CNDH, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*; México, 1995, p. 85.

¹⁶⁵ Sergio Aguayo Quezada, *Éxodo centroamericano*, Nexos no. 88, Año VIII vol. 8, México, abril 1985, p. 38.

“En Guatemala la crisis económica es importante, pero en los casos de los desplazamientos de población hacia México el factor político es preeminente;”¹⁶⁶ “hay un intenso conflicto social en que fuerzas sociales están polarizadas. En un extremo están los ejércitos y sus aliados sociales; en el otro, una oposición armada y política que incluye a una coalición de grupos con posiciones del centro a la izquierda”,¹⁶⁷ lo cual indica que existió un conflicto armado interno.

En 1954 hubo un golpe de Estado en Guatemala, teniendo como consecuencia que se derogaran muchas de las leyes de beneficio popular y se inició la institucionalización del ejército como fuerza política.¹⁶⁸

“El desplazamiento forzado interno y externo de campesinos en Guatemala está inmerso dentro de la crisis económica, política y social que se inicia a partir de 1978”.¹⁶⁹ Por el conflicto político-militar y la crisis económica prevaleciente, la población campesina tuvo que salir del país.

“Las fuerzas insurgentes se agruparon en un frente común, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que desarrolló una amplia situación de intensos enfrentamientos armados”,¹⁷⁰ cuyos efectos fueron resentidos por la población civil.

En 1982 se dio otro golpe de Estado, las fuerzas armadas establecieron una nueva estrategia en contra de la insurgencia y atacaron a la población civil.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 39.

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ Cfr: Beatriz Bravo Morales, *La contribución del ACNUR al proceso de re-inserción de los repatriados en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1995, pp. 10-23.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 19.

¹⁷⁰ CNDH, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, México 1995, p. 20.

Ahora bien, aunque el temor es el motivo directo que obligó a los guatemaltecos a salir de su país, este se manifiesta por diversas causas:

En primer lugar, están aquellos que por su pertenencia a organizaciones políticas o por ser catequistas, promotores de salud o cooperativistas, son blanco preferido del gobierno.

En segundo lugar están los habitantes de aldeas que el gobierno supone que apoyan a la oposición y que son atacadas indiscriminadamente.

En tercer lugar, los habitantes de aldeas vecinas que, sin ser directamente atacados, dejan su lugar de origen por el temor de que el ejército los ataque. Un último factor que conforma la decisión de migrar es el desmejoramiento de su vida económica.¹⁷¹

Sea cual sea el motivo de su temor, más de cien mil guatemaltecos buscaron refugio fuera de su país debido a la violencia generalizada y a la inestabilidad política. La mayoría de ellos llegó a México, cruzando la frontera e internándose de manera ilegal, “parte de ella se alojó en campamentos localizados inicialmente en el estado de Chiapas, específicamente en las proximidades del límite internacional de las regiones fronteriza y selvática”.¹⁷²

A pesar de la problemática económica y social que prevalecía en Chiapas, existieron 113 asentamientos ubicados en los municipios: Las Margaritas (32 asentamientos), Independencia (10), Trinitaria (29), Fra. Comalapa (32), Amat. de la Frontera (5), San Pedro Buena Vista (4) y Chicomuselo (1).¹⁷³

Por lo que se refiere al gobierno mexicano, en un primer momento se resistió a autorizar la permanencia de los guatemaltecos

¹⁷¹ Sergio Aguayo, *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. *Op. cit.*, p. 72.

¹⁷² CNDH, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, p. 28.

¹⁷³ Datos proporcionados por la COMAR según el censo de febrero de 1996.

en México ya que no cubrían los requisitos para obtener asilo; sin embargo, tiempo después, las autoridades se comprometieron a suspender las deportaciones masivas de los guatemaltecos que llegaban, en noviembre de 1982 se anunció que podrían permanecer en el país aunque no calificaran como asilados.¹⁷⁴

Las instituciones que representaban a los sectores sociales nacionales se dividieron entre la protección y el rechazo. Por una parte estaban las organizaciones como la Iglesia y los comités de solidaridad que defendían a los refugiados, y por la otra quienes los veían como un problema para México y que deseaban que no entraran o se les expulsara.¹⁷⁵

“Los refugiados se convierten en punto de atención nacional e internacional y reciben ayuda de emergencia del gobierno de México por conducto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), del ACNUR y de organizaciones no gubernamentales, locales e internacionales”,¹⁷⁶ Entre las organizaciones no gubernamentales de ayuda a los refugiados podemos destacar la presencia de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, así como de la Comisión de las Comunidades Europeas. “Hubo una cierta regularización del suministro en alimentos y servicios otorgados por COMAR-ACNUR en Chiapas. La Iglesia Católica, organizaciones

¹⁷⁴ En ese tiempo, la única figura que existía en la legislación mexicana era la de “asilado”, con características particulares y en las cuales no se podía encuadrar a las personas de origen guatemalteco que llegaban a México no porque fueran directamente perseguidas por sus ideas políticas, sino porque venían huyendo de la violencia generalizada que se vivía en Guatemala.

¹⁷⁵ Martha Guadalupe Guerrero Verano, “El refugio guatemalteco en México” en *Libro Colectivo*, Guatemala, Universidad San Carlos de Guatemala–Universidad de Utrecht, 2012, p. 32.

¹⁷⁶ Sergio Aguayo y Laura O’Dogherty, *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*. Colegio de México, Foro Internacional, vol. XXVII núm. 2, oct.-dic.1986, p. 267.

humanitarias y de solidaridad, por su lado, establecían programas de ayuda”.¹⁷⁷

Durante varios años se distribuyeron en las cercanías de los escasos poblados, “así como en espacios desmontados que les proporcionó el gobierno de México o en comunidades indígenas próximas o emparentadas con las de Guatemala”.¹⁷⁸

“El 30 de abril de 1984, cerca de 200 soldados guatemaltecos cruzaron las fronteras y atacaron el campamento de “El Chupadero” asesinando a 6 personas.¹⁷⁹ Esta acción precipitó la decisión gubernamental de reasentar a los refugiados”.¹⁸⁰

Para proteger a los refugiados de las incursiones del ejército guatemalteco, en 1984 y 1985 el gobierno mexicano reubicó los refugiados asentados en campamentos cercanos a la línea fronteriza “en nuevos campamentos creados en las entidades también fronterizas de Campeche y Quintana Roo, aunque bastante más alejados de sus lugares de origen”.¹⁸¹

A pesar de la intensa “Campaña de convencimiento” desarrollada por el Estado mexicano a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, sólo fue posible reubicar a menos de la mitad,¹⁸² ya que los refugiados se resistieron a trasladarse a los nuevos campamentos

¹⁷⁷ Sergio Aguayo. *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. *Op. cit.*, p.93.

¹⁷⁸ Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*. *Op. cit.*, p. 91.

¹⁷⁹ Aunque en el libro *La práctica del asilo y del refugio en México*, Cecilia Imaz proporciona el dato de cinco refugiados muertos, p. 95.

¹⁸⁰ Martha Guadalupe Guerrero Verano, “El refugio guatemalteco en México”. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁸¹ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. *Op. cit.*, p. 28.

¹⁸² Rosalva Aída Hernández Castillo, *et al. Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*, México, Consejo Nacional de Población, 1992, p. 326.

porque consideraban que al alejarse de la frontera con Guatemala, se les haría más difícil su retorno al país que amaban.



L. Taylor, *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México , FCE, 2000.

En Campeche hay 4 asentamientos, Maya-Tecum, Quetzal-Edzna, Santo Domingo Keste y Los Laureles, en tanto que en Quintana Roo sólo hay 3, Maya-Balam, Kuchumatán y La Laguna.¹⁸³ Los cuales se instalaron con apoyo financiero de la Comunidad Internacional a través de un fideicomiso constituido por el Alto Comisionado en coordinación con la Comisión, que permitió disponer de tierras adquiridas por este fideicomiso y de terrenos nacionales prestados por el Gobierno Federal en el caso de Campeche y del propio fideicomiso y terrenos estatales en el de Quintana Roo.

¹⁸³ Datos obtenidos en el censo 1996 de la COMAR.

Los elementos comunes en cada asentamiento son la plaza central, la escuela, la clínica, el mercado, la casa COMAR y la iglesia católica.

Respecto a la respuesta de los gobiernos estatales, en Quintana Roo, “la recepción fue más cálida porque el gobierno local vio en ellos una fuente de prestigio, trabajo y recursos internacionales. Respecto a la población local, la recepción se asemeja a la de Chiapas. Después de una reacción humanitaria inicial, existe un proceso de evaluación de los costos y beneficios que dejan los refugiados.”¹⁸⁴

“En Campeche la población es nativa y su actitud es más abierta. En Quintana Roo, en cambio, la población emigra a la zona para colonizar y considera injusta la ayuda que reciben los refugiados, que a ellos se les negó.”¹⁸⁵

Por otra parte, para el éxito de la organización de los campamentos fue fundamental que la COMAR respetara la decisión de los refugiados de constituir grupos según los criterios de su origen, ya sea en Guatemala o en Chiapas; o bien por grupos étnicos o religiosos.

¹⁸⁴ Sergio Aguayo y Laura O'Dogherty, *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. Op. cit.*, p. 292.

¹⁸⁵ Ídem.

Capítulo IV

Protección de los refugiados en México

A pesar de que un país de asilo debería ser un lugar acogedor, que ofreciera seguridad a las personas cuyos derechos humanos están en peligro y cuyo bienestar físico y psicológico es amenazado;¹⁸⁶ en muchos casos no es así e incluso pueden correr un riesgo aún mayor, por lo que para evitar esto y procurar una solución efectiva se requiere muchas veces de la presencia de organismos especializados en la atención de la problemática de estos grupos, como es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados a nivel universal y de las demás instancias locales creadas para este fin.

De acuerdo con la región en la que el Alto Comisionado colabore, como en el caso de América Latina y específicamente México, ha sido necesario “actualizar, coordinar, distinguir y complementar las instituciones del asilo territorial latinoamericano y del refugio con base en la acción del Alto Comisionado, para lograr un régimen eficaz y humano, protector de la persona humana, en función de las realidades actuales”¹⁸⁷ que se desarrollan en todo el mundo.

¹⁸⁶ Cfr. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 90.

¹⁸⁷ Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos y Vida Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-CNDH, 1995, p. 295.

No obstante lo anterior, al momento de otorgar tal condición, se crean derechos y obligaciones tanto del asilado para con el Estado asilante como de éste con el asilado; debido a que, “cuando un Estado acoge en su territorio a quienes huyen, extiende o debe extender su protección legal sobre ellos,”¹⁸⁸ conforme a sus propias leyes. Aún así, “nunca se debe considerar que la protección internacional que los países de asilo y el ACNUR brindan a los refugiados puede sustituir adecuadamente a la protección que las personas deberían recibir de su propio gobierno”,¹⁸⁹ ya que nada se puede comparar con el hogar propio.

1. Instituciones en México de apoyo a los refugiados

La afluencia de miles de indígenas guatemaltecos que empezaron a llegar a territorio mexicano preocuparon al gobierno mexicano.¹⁹⁰ Las condiciones y la magnitud de la población que buscó refugio exigió una atención específica, inmediata y acorde a las circunstancias,¹⁹¹ por lo que, además de crear en 1980 un organismo especializado en asistir a personas de diversas nacionalidades como lo eran los salvadoreños, uruguayos, bolivianos, argentinos y haitianos que llegaron al país huyendo de la persecución, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, solicitó la presencia de una representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para atender a los miles de guatemaltecos que buscaron refugio en Chiapas, debido al conflicto armado sucedido en Guatemala.

¹⁸⁸ ACNUR. *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 22.

¹⁸⁹ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 69.

¹⁹⁰ Cfr. Rosalva Aída Hernández Castillo, *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*, op. cit., p. 324.

¹⁹¹ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*: México, CNDH, 1995, p. 85.

Dadas las circunstancias, se ha visto la necesidad de establecer oficinas del Alto Comisionado en los lugares de mayor conflicto. La mayoría de estas oficinas han sido solicitadas por los gobiernos de los países afectados, ya sean Estados receptores, para proporcionar atención a los refugiados que ingresan a su territorio, o bien Estados emisores, debido a que al momento de regularizarse su situación interna solicitan el apoyo del Alto Comisionado para recibir a los repatriados. En el primer supuesto se encuentra el caso de la oficina establecida en México.

a) La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

La llegada a México de la población refugiada guatemalteca que solicitaba refugio se remite a finales de los setenta; sin embargo, no debemos olvidar que durante esa misma década llegaron también refugiados centroamericanos. “En aquella época empezaron a arribar a territorio mexicano individuos y familias procedentes de los ya citados países centroamericanos en conflicto. En ese momento fue constituida la COMAR”.¹⁹² La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue creada por parte de las autoridades mexicanas como respuesta al requerimiento de atención a las necesidades de los refugiados en territorio nacional.

El Decreto Presidencial de Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, el 4 de julio de 1980, por José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados depende de la Subsecretaría de Migración, Población y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, es una Comisión Intersecretarial, es la

¹⁹² Cecilia Imaz, *op. cit.*, p. 85.

contraparte gubernamental del Alto Comisionado y se encuentra integrada por el Titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de Presidente, un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los representantes de las mencionadas Secretarías, que fungen como Consejeros Propietarios, son designados por los Titulares de las mismas, al igual que los Suplentes, quienes con las mismas obligaciones y derechos cubren sus ausencias.

La Comisión se auxilia de una Secretaría Técnica integrada por un funcionario designado por cada Secretaría integrante de la misma, que se encarga de “formular los estudios y dictámenes que le encomiende la misma, así como las tareas que para el logro de los objetivos de la Comisión le sean asignadas”. El Presidente de la Comisión designa al Coordinador de la Secretaría Técnica.

Conforme al artículo 5º del Acuerdo del Decreto, los acuerdos y recomendaciones de la Comisión se comunican por conducto del Presidente de la misma a las dependencias y entidades que corresponda, a fin de que provea lo necesario para su cumplimiento.

Inicialmente, la Comisión asistió a personas de diversas nacionalidades como lo eran los salvadoreños, uruguayos, bolivianos, argentinos y haitianos. Sin embargo, en agosto de 1983, la Comisión decidió enfocar todos sus esfuerzos financieros, materiales y humanos a la atención de emergencia para los guatemaltecos que arribaron a la franja fronteriza de México en un número estimado de 46,000 personas.

La atención a los refugiados de otras nacionalidades fue otorgada por organismos financiados por el Alto Comisionado y por organismos no gubernamentales (ONG), que se organizaron en la Coordinadora Nacional de Organismos no Gubernamentales de Apoyo a Refugiados (CONONGAR).

Sin embargo, una vez concluido el proceso de paz en Guatemala, quienes eran considerados como refugiados guatemaltecos dejaron de serlo, razón por la cual, la Comisión retomó la atención a todos los refugiados que ingresan a territorio mexicano, sin importar la nacionalidad de su procedencia.

La principal actividad de la Comisión es la de “procurar medios de ayuda y protección a los refugiados”. Además, se encarga de proponer las relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persiguen fines similares.

Con base en el Acuerdo de creación, artículo 2º, la Comisión tendrá a su cargo:

- I. Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional.
- II. Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
- III. Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- IV. Buscar soluciones a los problemas de los refugiados.
- V. Expedir su Reglamento Interior.
- VI. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.¹⁹³

Las funciones de la Comisión como organismo gubernamental de ayuda a los refugiados han sido variadas y realmente conllevan gran esfuerzo, ya que la Comisión se ha visto en la urgencia de proveer, a quienes han buscado refugio en México, de las condiciones necesarias para vivir. Esta acción por sí misma tiene una amplia gama de actividades encaminadas a lograr este fin, las que no han sido fáciles.

Desde el reacomodo de los refugiados guatemaltecos en territorio mexicano, el levantamiento de los campamentos localizados tanto en Chiapas como en Campeche y Quintana Roo, la búsqueda

¹⁹³ Decreto Presidencial de Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, p. 3.

de apoyo financiero por parte de otros organismos internacionales y la coordinación con éstos, la implementación de medidas que pretenden mejorar las condiciones de vida de los refugiados, la elaboración de programas que logren la autosuficiencia de los mismos y la distribución de la ayuda que se recibe, son actividades que han requerido tiempo y mucha labor.

“Fue necesario establecer medidas solidarias de asistencia y protección para la población refugiada, mientras que las instituciones de gobierno formulaban y ejecutaban programas específicos, los que se vieron fortalecidos y respaldados por los organismos internacionales y los no gubernamentales”.¹⁹⁴ Un ejemplo de esto se manifestó en 1983, cuando el Alto Comisionado y la Comisión firmaron un acuerdo de cooperación para la elaboración y financiamiento de programas destinados a atender a los refugiados.

La Comisión ofreció 3 alternativas a los refugiados guatemaltecos, éstas son:

1. Repatriación voluntaria de forma individual o colectiva.
2. Reubicación en los estados de Campeche y Quintana Roo.
3. Integración en Chiapas.

b) Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en México

A finales de los setenta y principalmente a partir de 1981 “centenas de indígenas guatemaltecos empezaron a llegar a territorio mexicano. Desde esa fecha y hasta 1983 la afluencia alcanzó dimensiones nunca antes vistas, que preocuparon al gobierno mexicano y ameritaron la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados”.¹⁹⁵

¹⁹⁴ CNDH, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*; *op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁵ Rosalva Aída Hernández Castillo, *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*. *op. cit.*, p. 324.

El Gobierno mexicano solicitó la presencia del Alto Comisionado para atender a miles de guatemaltecos que a principios de los ochenta buscaron refugio en Chiapas, debido al conflicto armado suscitado en Guatemala. La oficina del Alto Comisionado en México funciona desde 1982, por acuerdo firmado entre el Representante del Alto Comisionado y el Secretario de Relaciones Exteriores.

La representación del Alto Comisionado en México realiza las funciones inherentes a la protección de los refugiados, ya sea mediante la búsqueda de soluciones permanentes o bien con la creación y coordinación, junto con la Comisión, de programas de ayuda; además canaliza las aportaciones económicas recibidas de organismos no gubernamentales a los sectores que lo requieran.

2. Soluciones permanentes a favor de los refugiados

Entre las soluciones permanentes para los refugiados resaltan dos: la repatriación y la naturalización. Sin embargo, para que la primera se diera de manera segura para los refugiados guatemaltecos que se encontraban en México era necesario que se solucionara y estabilizara la situación en Guatemala; era preciso que el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca llegaran a un acuerdo, razón por la cual el gobierno mexicano desarrolló una política negociadora a fin de lograr dicho objetivo, para ello participó activamente en la búsqueda de soluciones.

En 1987, los refugiados guatemaltecos que se encontraban en México comenzaron a organizarse ellos mismos en *Comisiones Permanentes* (CCPP), organismo que aglutinaba la voz de los refugiados y que fue el encargado de llevar el largo proceso de motivación y demanda para ser escuchados por los gobiernos,¹⁹⁶ estas Comisiones Permanentes fueron el interlocutor ante las auto-

¹⁹⁶ Cfr. Comité Projusticia y Paz De Guatemala. *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Guatemala, 1992, p. 85.

ridades guatemaltecas,¹⁹⁷ lo cual fructificó en la firma del Acuerdo suscrito el 8 de octubre de 1992 entre las Comisiones Permanentes, en representación de los refugiados y el Gobierno de Guatemala, representado por la *Comisión Especial para la Atención de Repatriados* (CEAR), para permitir el regreso de los refugiados guatemaltecos a su país.

Al igual que otros países de la comunidad internacional, México participó en acciones significativas en pro de los refugiados, lo cual redundó en la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 29 de diciembre de 1996.

Así, se puede concluir que “el gobierno mexicano ha desplegado una política tendiente a favorecer los procesos de pacificación y de desarrollo de los países de la región”.¹⁹⁸ Actuó para ello como mediador y asumió una postura imparcial, en pro de la paz, la armonía internacional y el respeto a los Derechos Humanos.

Al firmarse la paz en Guatemala, el gobierno mexicano inició un programa de regularización migratoria para los refugiados guatemaltecos, y en coordinación con las autoridades guatemaltecas, acciones de repatriación; las cuales constituyen soluciones permanentes para los refugiados.

Cada refugiado decidió voluntariamente si deseaba regresar al país de origen o deseaba integrarse a la comunidad que le brindó refugio. Con estas opciones se soluciona la problemática de los refugiados guatemaltecos y por lo tanto, desaparecen como tales en México.

¹⁹⁷ Cfr. European Commission. *Assistance to refugees, displaced persons and returnees Mexico 1985-1995*, EC, 1995, p. 10.

¹⁹⁸ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, op. cit., p. 23.

a) Repatriaciones y retornos

Entre las funciones que desempeña la Comisión se encuentra la de buscar soluciones a los problemas de los refugiados; en consideración que una de las soluciones permanentes a la problemática de los refugiados es la de las repatriaciones voluntarias a su lugar de origen, la Comisión en coordinación con el Alto Comisionado, ha implementado acciones para el adecuado desarrollo de las mencionadas repatriaciones.

La Comisión tiene registros de las repatriaciones y retornos de los refugiados guatemaltecos a partir de 1984. “Desde 1984, cerca de 20,000 refugiados han retornado a Guatemala en retornos colectivos y repatriaciones individuales. Dentro del mismo periodo, cerca de 15,000 niños han nacido en campos de refugio mexicano”.¹⁹⁹



J. A. Rodríguez, *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, FCE, 2000.

El Alto Comisionado apoya la repatriación de todos los refugiados que así lo soliciten, ya sea individual o colectivamente;

¹⁹⁹ Cfr: European Commission, *op. cit.*, p. 10.

este apoyo no sólo se proporciona mientras se encuentran en el país asilante, sino que también reciben, por un tiempo, protección en su país. Los movimientos de repatriación asistidos por el Alto Comisionado y la Comisión a partir de 1986 fueron registrados por estos organismos.

Cabe destacar que en el periodo comprendido entre 1986 a 1999, ha sido durante 1995 cuando más repatriaciones voluntarias se efectuaron, “9,488 personas cruzaron la frontera de regreso”.²⁰⁰ En 1996, a mediados de mayo se habían realizado 2,340 repatriaciones, las cuales fueron ascendiendo hasta llegar a un total de 3,962 en diciembre. En 1997 se realizaron 3,494, en 1998 hubieron 3,890 y en 1999 fueron 1,997.

Cada vez la cantidad de refugiados que retornaron a Guatemala se incrementó, hasta diciembre de 1999 fueron 42,582 retornos voluntarios. En 1999 concluyó la repatriación voluntaria de los refugiados guatemaltecos que se encontraban en México.

b) Naturalización e integración a la sociedad mexicana

Entre las soluciones permanentes para los refugiados que se encuentran en México está la naturalización, y en consecuencia, la integración definitiva a la sociedad mexicana.

Esta fue la segunda solución permanente para los refugiados, la cual se puso en marcha el 10 de diciembre de 1996, en un acto oficial celebrado en Santo Domingo Kesté, Campeche, en donde se entregaron las primeras formas migratorias que permitieron la integración a México de los refugiados guatemaltecos que no quisieron volver a Guatemala después de quince años de refugio.²⁰¹ La integración de los refugiados guatemaltecos a México es una contribución más del gobierno mexicano a la paz en Guatemala.

²⁰⁰ ACNUR. *Refugiados IV-1996*. Revista no. 94, p. 22.

²⁰¹ Cfr. ACNUR, *Refugiados IV-1996*. Revista no. 94, p. 21.



J. A. Rodríguez, *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, FCE, 2000.

Una situación que dificultó la repatriación de guatemaltecos fue que “la mayoría de las familias de refugiados son mixtas: los jóvenes son mexicanos, los adultos guatemaltecos; algunos de los guatemaltecos jóvenes están casados con mexicanos”²⁰² y sus hijos han nacido en territorio mexicano, por lo que son considerados binacionales.

Es por ello que algunos de los refugiados manifestaron su deseo de permanecer en el país desde que en 1995 se empezó a proponer la integración de los refugiados guatemaltecos a México. Si elegían esta opción, se confiaba que se integraran a la comunidad mexicana, tanto social como productivamente, en el menor tiempo posible.

A partir de 1996, el Instituto Nacional de Migración puso en marcha el Programa de Estabilización Migratoria, a través del cual los refugiados guatemaltecos que deseaban permanecer en México

²⁰² ACNUR. *Refugiados IV-1996*. Revista no. 94, p. 22.

regularizaron su situación migratoria y se les entregó su Carta de Naturalización, que es el documento que otorga la nacionalidad mexicana a los extranjeros quienes por su voluntad y una vez satisfechos los requisitos establecidos, completan un proceso que los integra a la sociedad mexicana.

Con lo cual se cumple lo indicado en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización...

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

En 1996 se entregaron 48 Cartas de Naturalización, en 1997 esta cifra ascendió a 392, en 1998 fue de 805 y el 28 de julio de 1999 en Champotón, Campeche se entregaron 939.²⁰³

Las facilidades que este programa de regularización aportó a quienes deseaban integrarse a la comunidad mexicana, ya fueran guatemaltecos o de otras nacionalidades, resultaron de gran importancia.

Se pretendía que dicho programa finalizara en julio del 2000, sin embargo, fue hasta noviembre de 2004 que concluyó el proceso de naturalización.

²⁰³ Datos proporcionados por la COMAR, marzo del 2000.

3. Situación actual de los refugiados en México

Según las estadísticas de la Comisión, del año 2002 al 2010, han habido 257 solicitudes de refugio de guatemaltecos,²⁰⁴ no obstante, a diferencia de los refugiados recibidos en las décadas ochentas y noventas del siglo XX, actualmente los motivos que orillan a las personas de origen guatemalteco a solicitar refugio en México no es la violencia generalizada en Guatemala, ni la violación masiva a derechos humanos, sino que son motivos diversos.

De las estadísticas más recientes de la Comisión,²⁰⁵ de 2002 a 2013 se presentaron 6,926 solicitudes de refugio procedentes de diversas partes del mundo; se otorgaron 1,616 a refugiados y 84 de protección complementaria. El mayor número de solicitudes provino de Honduras con 1,379, en segundo lugar El Salvador con 1,078 y tercero Colombia con 566; de estas solicitudes se otorgaron 308 a salvadoreños, 231 a colombianos y 210 a hondureños.

Por lo que respecta al año 2013 ingresaron 860 solicitudes; a diferencia de años anteriores, solo 30 son provenientes de Colombia, 201 de El Salvador y 335 de Honduras, como se mencionó se ha otorgado la condición de refugiados a 187 personas, 69 de Honduras, 68 de El Salvador y 7 de Colombia. En el 2014 hubo 2,137 solicitudes, se reconocieron a 451 refugiados y se les otorgó la protección complementaria a 79 personas y hasta agosto 31 de 2015 de 226 solicitudes se otorgaron 480 condiciones de refugiados y 60 de protección complementaria.

²⁰⁴ Disponible en: <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/128/1/images/estadistica_comar00910%284%29.pdf>. [última consulta, 10 de noviembre, 2014].

²⁰⁵ Disponible en: <<http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas>>, [última consulta, 10 de noviembre, 2015].

Consideraciones finales

La migración que se lleva a cabo en los últimos años obedece a distintos motivos; sin embargo, la causa fundamental del refugio y del desplazamiento son los conflictos armados y la violación de los derechos humanos de las personas.

Acorde a lo anterior, en la práctica latinoamericana el otorgamiento de la condición que se les brinda a quienes se ven forzados a abandonar su lugar de origen con la finalidad de salvaguardar su vida depende de los motivos que hayan originado su desplazamiento.

Es necesario destacar que desde hace muchos años el sistema interamericano ha delimitado las características propias de las figuras de “asilado” y “refugiado”, por lo que hay un avance importante sobre los demás derechos regionales e incluso sobre el derecho universal. El asilado es la persona que es perseguida por sus ideas políticas mientras que el refugiado es la persona que huye de su lugar de origen debido a la violencia generalizada.

La figura de “asilado” ha distinguido entre sus principales modalidades la de “asilado diplomático” y “asilado territorial”, cuya diferencia se basa en las condiciones en las cuales se solicita el asilo.

Tradicionalmente México ha sido receptor de migraciones generadas por conflictos armados. De entre las que se distinguen por su magnitud, tres: La primera fue la migración española a partir de 1936 originada por la guerra civil; la segunda, en la década de los setenta, generada por las dictaduras sufridas en algunos países sudamericanos y la tercera, el éxodo guatemalteco en la década de los ochenta, provocado por la guerra civil.

La llegada a México de personas en busca de asilo y refugio propició que la legislación mexicana se modificara para incorporar las figuras de “asilado político” y “refugiado”. Estas migraciones influyeron de manera decisiva en las modificaciones realizadas a la legislación mexicana. La Ley General de Población de 1936 hace referencia por primera vez a los perseguidos políticos; en la Ley General de Población de 1974 aparece la figura del asilado político y la figura del Refugiado fue incorporada en la Ley General de Población el 17 de julio de 1990.

Para atender a quienes llegaron a México en busca de refugio, el gobierno mexicano creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y solicitó el establecimiento de una representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); además de buscar soluciones permanentes para los refugiados guatemaltecos, entre las que destacan la repatriación y la naturalización.

En cuanto a la repatriación de los refugiados guatemaltecos se ha instrumentado para que se realice en condiciones seguras de vida, principalmente a raíz de la firma del Acuerdo de Paz. El proceso de repatriación concluyó el 31 de diciembre de 1999.

Respecto a la naturalización e integración económica y social de quienes decidieron permanecer en México; se entregaron las primeras formas migratorias el 10 de diciembre de 1996 y se concluyó con el Programa de Estabilización Migratoria en noviembre del 2004.

Asimismo, el gobierno mexicano ha participado en los instrumentos internacionales de protección a los asilados y refugiados, mediante la ratificación de tratados regionales y universales, entre los que destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ratificados en junio del año 2000.

La adición del 10 de junio de 2011 al artículo 11 constitucional, reconoce el derecho a solicitar asilo y recibir refugio.

Finalmente, la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, así como de su Reglamento el 21 de febrero de 2012, y la reforma del 30 de octubre del 2014, mediante la cual, entre otras cosas, se implementa la figura del asilo en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, quedando como Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, manifiesta la armonización de la legislación mexicana con las normas internacionales contenidas en los instrumentos ratificados por el gobierno mexicano.

Bibliografía

- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*, México, SEP, Cultura, 1985.
- , “Éxodo centroamericano”, *Nexos* no. 88, Año VIII vol. 8, México abril 1985.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989.
- , *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, San José, Costa Rica, Trejo Hnos, 1992.
- , *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- BRAVO MORALES, Beatriz, *La contribución del ACNUR al proceso de reinserción de los repatriados en Guatemala*. Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1995,
- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2001.
- (coord.), *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa y Universidad Iberoamericana, 2003.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Temas de Derecho Internacional Privado*, México, SEGOB, 2006.
- CASTILLA REINTGEN, Marco Antonio. *Análisis de la evolución del marco jurídico para la protección del refugiado en México*,

- México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *México tradición de asilo y refugio*, México, COMAR, 2000.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, CNDH, 1995.
- Comité Projusticia y Paz de Guatemala, *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, Guatemala, diciembre, 1992.
- CUADRA, Héctor, *La proyección internacional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1970.
- DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, México, Instituto Nacional de Migración, 1997.
- DÍAZ, Luis Miguel y Rodríguez de Ita, Guadalupe, “Bases histórico-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático” en Dutrénit Bielous, Silvia y Rodríguez de Ita, Guadalupe (coords.) *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.
- EUROPEAN COMMISSION, *Assistance to refugees, displaced persons and returnees Mexico 1985-1995*, EC 1995.
- FERNANDES, CARLOS, *El asilo diplomático*, México, Editorial Jus, 1970.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, *et al, Los refugiados en España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, INSENSO/IEPALA, diciembre, 1994.

- FRANCO, LEONARDO, *El Derecho internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina*, México, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 1983.
- GARAIZ, Esteban, *Los Refugiados Guatemaltecos y los Derechos Humanos*, CNDH, Jornada sobre los Derechos Humanos en México, 1991.
- GARCÍA APARISI, Manuel, *Diccionario de Historia Universal*, Madrid, Ediplesa, 1979.
- GARCÍA TOVAR, Máximo (coordinador), *Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, COMAR-FCE, 2000.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados*, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, México, UNAM, 1982.
- , *Derechos Humanos y Vida Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-CNDH, 1995.
- GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe, “El refugio guatemalteco en México” en *Libro Colectivo*, Guatemala, Universidad San Carlos de Guatemala–Universidad de Utrecht, 2012.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída et al, *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*, México, Consejo Nacional de Población, 1992.
- IMAZ, Cecilia, “Los refugiados y las relaciones bilaterales en la frontera sur de México”, en *Migraciones Internacionales en las Fronteras Norte y Sur de México*, México, Consejo Nacional de Población, 1992.
- , *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos Editores, 1995.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª edición revisada y aumentada, México, Porrúa- UNAM, 2004.

- Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (coord.), *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*, Madrid, Editorial Catarata, 2006.
- , (coord.), *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, 1995.
- , M. (Dir.), *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, 2003.
- Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Nueva York, Asamblea General, 1966.
- , *Naciones Unidas México 1945-1995*, Naciones Unidas México, 1995.
- O'HARA, Grainne, *La cuestión de los refugiados*, México, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, 1997.
- OSMAŃCZYK, Edmund, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- POLO GUARDO, Rafael K. y Carmona Muñoz, Virginia, (coords.), *Guía sobre el Derecho de Asilo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- Procuraduría de los Derechos Humanos, *Refugiados y Derechos Humanos*, Guatemala, Cuadernos de Derechos Humanos, 1995.
- SALMÓN, Elizabeth, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, CICR, 2004.

- SANTOLAYA MACHETI, Pablo, *El Derecho de Asilo en la Constitución Española*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2001.
- SEARA VÁSQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2000.
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Senado de la República, *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, Tomo V.
- , *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, Tomo VII.
- , *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, Tomo XIII.
- SEPÚLVEDA, César, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1991.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*. México, Porrúa, 1998.
- SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, 2000.
- U.S. Committee for Refugees, *Running the Gauntlet: the Central American Journey through Mexico*. Washington: American Council for Nationalities Service, 1991.

Revistas y folletos

- ACNUR, *El derecho de buscar asilo*, Folleto, 1995.
- , *Refugiados III-1995*, Revista no. 89.
- , *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 1996.
- , *Refugiados I-1996*, Revista no. 91.
- , *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, Ginebra 2001.

- , *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, Ginebra 2003.
- , *Refugiados*, Revista no. 126. Año 2005.
- , “Refugiados”, en *Revista* no. 89, III-1995.
- , *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2001.
- , *Protegiendo a los refugiados*, Ginebra, Edición 2003.
- , *Los refugiados en cifras*, Ginebra, Edición 2005.
- , *Refugiados*, Revista N° 129. Año 2005.
- CNDH. *Derechos y obligaciones de los extranjeros en México*. México, Serie Folletos, 1991.
- Defensoría del Pueblo, *Preguntas y respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*. Folleto.
- GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe, “Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional” en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídica*, San Luis Potosí, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí No. 1, Segunda época, julio–diciembre 2010, 2010.
- Instituto Matías Romero. *Revista Mexicana de Política Exterior* Números 40–41, IMRED, México, Otoño-Invierno 1993.
- , *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 42, IMED, México, Primavera 1994.
- Nexos no. 88, Año VIII vol. 8, México, abril 1985.
- UNHCR, *Refugees II-1995*, Refugee Women n° 100.
- , *Los desplazados internos preguntas y respuestas*, UNHCR, Edición 2006.

El refugiado en el contexto jurídico mexicano,
editado por la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México, En
su composición tipográfica se utilizó el tipo Times
New Roman. La edición estuvo al cuidado de
Claudio Vázquez Pacheco.

