

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**EL REFUGIO: UN ANÁLISIS JURÍDICO - SOCIAL**  
**ENTRE MÉXICO Y CANADÁ**

**Alumna: LETICIA DELGADO GARCÍA**

**Directora de Tesis: MTRA. ELISA SCHIAVO**

**MÉXICO, D.F.**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## RECONOCIMIENTOS

*Cuando la idea de la redacción de este texto se volvió una realidad, no tenía idea de cuánto tiempo transcurriría antes de finalizarlo, la transformación constante en muchos aspectos en mi vida le han dado vida, luz y sendero a este libro. Considero que este ha sido un trabajo colectivo en donde la participación de muchas personas valiosas en mi camino me dieron la coherencia, la serenidad y la solidaridad para concluir este trabajo de investigación.*

*Es menester para mí citar aquellas personas a las que deseo reconocerles su presencia en mi sendero y su siempre comprometido afecto conmigo. A los dos seres que me han dado la oportunidad de estar en este momento del tiempo, a Martha, y a José, mis padres, mi eterno agradecimiento y admiración para ustedes, su esencia me dignifica. Porque siempre se necesita de una hermana para compartir la vida, a Erika Yazmín, y porque, toda la ética de uno mismo proviene de las raíces familiares, a la Familia Delgado Hernández y de forma particular, a los abuelos José de Jesús, Leonardo y a las abuela Francisca y Petra, seres forjados en la lucha constante, resultado de nacer y cultivar la tierra.*

*Porque es siempre imprescindible el amor, la compañía y la solidaridad de un buen compañero que camine a tu lado, gracias Carlos Navarro, tu respaldo me ha ayudado a construir sueños que se traducen en luz para muchos, eres la chispa adecuada en mi vida.*

*Porque la construcción de este proyecto se debió a la voluntad y disposición incansables de la Dr. María Elena Mansilla y Mejía y la Mtra. Elisa Schiavo, gracias por su paciencia y dedicación a este proyecto, ustedes son la esencia de la auténtica docencia en la Universidad.*

*Cuando tienes amistad verdadera, tu espíritu está vivo, eso son ustedes: Liz, tu esencia le dio fortaleza y guió mi sendero en momentos de oscuridad, eres mi hermana por elección, hemos mirado con los mismos ojos y me regalaste otra familia, gracias a todos los Corona Palomera; Isaura, compartimos sendero, sueños y añoranzas, hasta la victoria siempre hermana.*

*Al Circulo Lingüístico de Tepalcates, ellos saben quiénes son, por coincidir en la alegría, la fiesta y la UAM-I, a René y Ricardo por lo que compartimos desde la distancia, a Patricia y Armando por su solidaridad de siempre, a Carmen, Leticia Mercado y sus niñas, por su amistad a través del tiempo.*

*Por los dos amigos ejemplares que coincidieron en mi camino y que se transformaron en mis dos hermanos, a Chucho y a Manel, por ser verdaderos caballeros poseedores de un espíritu noble.*

*Por la etapa compartida con Yanira, Nora y Yessica, entre ustedes forje mi conciencia de clase y una solidaridad de hermandad.*

*Sin olvidar a la UNAM, en particular a la enseñanza del CCH Vallejo, lugar forjador de conciencias a través del tiempo, mi conciencia, mi ética y todo lo que soy, se lo debo en gran parte a la educación pública en México.*

*De forma especial, un reconocimiento a todos aquellos inmigrantes ilegales mexicanos alrededor del mundo, por la marginación en la que viven, por la esperanza que nunca se les extingue, porque su fuerza de trabajo sea reconocida y valorada, como ellos lo desean. Mi añoranza a través del tiempo, para que todos los inmigrantes latinoamericanos, se miren entre ellos y se reconozcan a sí mismos, en la tierra donde son ajenos y buscan pertenencia. Porque la marginalidad en sí misma es dignidad y por que la pobreza es resistencia, porque sé, que este libro no transformará la dura realidad que he observado con mis ojos.*

*El camino que marco la inspiración para esta investigación fue trazado por mi propio andar entre México y Canadá. Vivir en Toronto, es una experiencia que enriquece los sentidos y enaltece la dignidad, porque las fronteras son límites entre las naciones, pero no son límites en el pensamiento, porque más allá del derecho está el alma y la esencia de un pueblo, porque no hay nacionalidades, todos somos la misma esencia.*

*Toronto, Canadá, Diciembre del 2011.*

It was the land our sacred stories took place.  
It had sacred places on it.  
Our ceremonies were here.  
We knew the animals.  
They knew us.  
We had watched the seasons pass on this land  
It was alive like our grandparents  
It gave us live for our bodies and the life for our spirits  
We were part of it.  
So we would let people through if they needed to,  
Because it was our land and they knew it  
We did not wish them to hunt or disturb our sacred places  
But they could come to our land if they needed to.

**KENT NERBURN**

Solo es digno de la libertad y la vida,  
Quien es capaz de conquistarlas día a día para sí.

**GOETHE**

If I have the gift or prophecy  
And can fathom all mysteries  
And all knowledge,  
And if I have a faith  
That can move mountains  
But I have no love,  
I'm nothing.

**ZBIGNIEW PREISNER**

Hay hombres que luchan un día y son buenos  
Hay otros que luchan un año y son mejores  
Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos,  
Pero hay los que luchan toda la vida, esos, son los imprescindibles.

**BERTOLT BRECHT**

We know, but nobody believe us  
We know in our hearts, who we are  
We have the stories of our ancestors but we can prove anything  
If we say we are the first people, the ones who are from here  
Some damn archaeologist will jump up  
And tell us we came over through Alaska on a land bridge  
They want to make sure that we're immigrants, too.  
Just that we got here earlier.

**KENT NERBURN**

Mirarse en los ojos del otro  
Es reconocerse a sí mismo,  
Cuando no te reconoces en el otro,  
No existen ni el respeto, ni la dignidad en el corazón.  
Ahí sí, la ética del otro, ya no existe más.

**MORGANA SOLER**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1.....</b>	<b>3</b>
<b>CONCEPTOS Y NOCIONES FUNDAMENTALES DEL REFUGIO. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 DEFINICIÓN GRAMATICAL Y DOCTRINAL DEL REFUGIO. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS REFUGIADOS.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. ....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 INSTRUMENTOS FUNDADORES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>44</b>
<b>MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL VIGENTE .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1 ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL PROTECTORA DEL REFUGIADO. ....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.2 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.....</b>	<b>66</b>
<b>2.2 PROTECCIÓN JURÍDICA DEL REFUGIADO EN AMÉRICA LATINA. ...</b>	<b>75</b>
<b>2.2.1 Declaración de Cartagena sobre Refugiados.....</b>	<b>75</b>
<b>2.2.2 Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos.....</b>	<b>80</b>

2.2.3 Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina. ....	99
2.2.4 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. ....	117
2.2.5 Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. ....	125
2.2.6 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. ....	135
2.3 LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DEL REFUGIADO, EL ASILADO Y EL APÁTRIDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL. ....	152
2.3.1 Refugiado. ....	152
2.3.2 Asilado. ....	155
2.3.3 Apátrida. ....	159
2.3.4 Diferencias entre los conceptos de refugiado, asilado y apátrida .....	166
CAPITULO 3.....	176
ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y CANADÁ.....	176
3.1 EL REFUGIO EN MÉXICO. ....	176
3.1.1 Antecedentes y situación general del Refugiado en la Ley General de Población. ....	176
3.1.2 La condición de Refugiado en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. ....	192

3.1.3 La reforma a la Ley de Migración y la situación actual de las disposiciones sobre refugiados. ....	223
3.2 EL REFUGIO EN CANADÁ. ....	226
3.2.1 Antecedentes de la protección al Refugiado en Canadá.....	226
3.2.2 La condición del refugiado en la Ley de Inmigración y Protección al Refugiado. ....	241
3.2.3 Balance de los aspectos distintivos entre los sistemas de protección al refugiado en México y en Canadá. ....	275
3.3 LA POLÍTICA MIGRATORIA DE CANADÁ HACIA LOS REFUGIADOS MEXICANOS....	281
3.3.1 Canadá y su política migratoria actual: el caso de los refugiados mexicanos. ....	281
CONCLUSIONES. ....	291
BIBLIOGRAFÍA. ....	295



## INTRODUCCIÓN

México y Canadá han incorporado la figura del refugio a su legislación contemporánea, basados originalmente, en la necesidad de brindar protección a las personas desplazadas alrededor del mundo. La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, de 1951, es el primer documento de carácter internacional en brindar protección a la figura del refugiado; el documento fue redactado para proteger a las personas desplazadas que huyeron del continente europeo, como resultado de la segunda guerra mundial. En la actualidad, dicho instrumento internacional es considerado el fundador de los derechos y las obligaciones de los refugiados: todas las convenciones, leyes y reglamentaciones posteriores, están inspiradas en los artículos que conforman ese documento.

Esta investigación realiza un análisis jurídico y social, que parte del primer documento internacional que incorporaba la figura del refugiado, incluyendo aquellos documentos de carácter internacional relevantes sobre refugiados, posteriores a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, hasta llegar al análisis de la legislación actual que protege a los refugiados en México y en Canadá; incorporamos en el estudio las figuras de refugiado, asilado y apátrida, para encontrar los puntos de divergencia entre los tres conceptos.

Realizamos un análisis comparativo entre ambas naciones, para mostrar, que México posee una larga tradición de asilo, pero que la figura del refugiado ha sido lentamente reconocida en la legislación mexicana; mostraremos así, que refugio y asilo, no son sinónimos. Por otro lado, Canadá tiene una larga tradición de protección al refugiado, posee en la parte legislativa, un sistema casi perfecto y, a su vez complejo, resultado de su larga experiencia en esta materia.

De suma importancia para esta investigación, resulta el mostrar que la figura del refugio, su legislación y su „espíritu“ de protección a las personas desplazadas, se encuentran determinados por los intereses políticos, económicos y sociales de cada nación. Las políticas migratorias reinantes en el mundo proclaman, por un lado, brindar protección a los refugiados, pero por el otro, crean barreras de toda índole, para obstaculizar el camino de los auténticos refugiados; el endurecimiento de las política migratorias en este rubro, es el resultado del abuso sistemático de los refugiados „infundados“, que disfrutaban de una protección que no merecen o que no necesitan; los casos fraudulentos de refugiados mexicanos en Canadá sustentan esta hipótesis.

Sirva pues, esta investigación para mostrar una incomprensible realidad actual, donde el sistema de reconocimiento de refugiado difícilmente converge con la realidad del desplazamiento masivo, pues la desigualdad económica en el mundo motiva la migración y el desplazamiento humano, a nivel mundial.

# CAPITULO 1

## CONCEPTOS Y NOCIONES FUNDAMENTALES DEL REFUGIO.

### 1.1 DEFINICIÓN GRAMATICAL Y DOCTRINAL DEL REFUGIO.

El fenómeno del refugio es una realidad de gran proporción; una gran parte de los habitantes del planeta, por una razón o por otra, se ven obligados a desplazarse y buscar reasentamiento en un país diferente de aquél en el cual nacieron, crecieron y con el cual se identifican étnica, social y culturalmente. Por ello, al comenzar este análisis es necesario distinguir claramente los conceptos que aporta la gramática de la lengua española al definir los términos de refugio, refugiado y refugiar.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece lo siguiente:

*“**Refugio.** Del latín refugium, masculino, asilo, acogida o amparo. 2. Lugar adecuado para refugiarse. 3. Hermandad dedicada al servicio y socorro de los pobres. 4. Edificio situado en determinados lugares de las montañas para acoger a viajeros y excursionistas. 5. Zona situada dentro de la calzada, reservada para los peatones y convenientemente protegida del tránsito rodado.*

**Refugiado, da.** *Del participio de refugiar, masculino y femenino. Persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas se ve obligada a buscar refugio fuera de su país.*

**Refugiar.** *Verbo transitivo que significa acoger o amparar a alguien sirviéndole de resguardo y asilo”.<sup>1</sup>*

Se afirma generalmente que el término “refugiados” engloba a “todas aquellas personas que debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o a una opinión política, abandonan su país de origen y no pueden y no desean acogerse a la protección de ese país”.<sup>2</sup>

Otros autores señalan lo siguiente: “la categoría objetiva de refugiado conocida es universalmente aceptada y constituye una norma convencional de carácter general; el concepto de refugiado viene determinado por una concurrencia de cuatro elementos: 1) que la persona se encuentre fuera de su país de origen; 2) que la persona no quiera o no pueda acogerse a la protección del estado del que es nacional; 3) que busque la protección en el territorio de otro estado; 4) que existan fundados temores de persecución por motivos de

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22<sup>a</sup> ed., Editorial Espasa, Madrid, España, Tomo 9, 2001, pág. 1308.

<sup>2</sup> HERNANDEZ VELA, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, 5<sup>a</sup> ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1999, pág. 675.

*raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*".<sup>3</sup>

También se asevera que *"el refugiado es, de cierta forma, la manifestación concreta de una violación de los derechos humanos en su país de origen; la constante más segura de las varias definiciones jurídicas del refugiado que se han dado en los textos de los últimos cincuenta años es la referencia a una falla en el sistema de protección de los derechos fundamentales de la persona humana como causal de la busca de asilo"*.<sup>4</sup>

Podemos afirmar que en el marco estrictamente jurídico, el concepto de refugiado y su régimen jurídico derivan directamente de la "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados", firmada el 28 de julio de 1951 y modificada en años posteriores por el "Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados", documento que entró en vigor el 4 de octubre de 1967. Estos son los instrumentos convencionales internacionales de ámbito universal en la materia.

---

<sup>3</sup> CAMPS MIRABET, Nuria, (compiladora), El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, 1ª ed., Editorial Universitat de Lleida, Barcelona, España, 2005, pág. 44.

<sup>4</sup> DURIUEX, Jean-François, "Creación de un Derecho del Refugiado: Las experiencias recientes de México y Belice", en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, D.F., año 15, n° 15, 1991, pág. 360.

## 1.2 ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS REFUGIADOS.

Después de la Primera Guerra Mundial se creó la Sociedad de Naciones en 1919; dicha organización tuvo grandes limitaciones, sobre todo relacionadas con su incapacidad para resolver conflictos tan graves como la Guerra Civil que estalló en España y más aún, la invasión que realizó Alemania a Estados vecinos, en nombre de la búsqueda de espacio necesario para su desarrollo.

Sin embargo, en materia específica de protección de refugiados, las primeras décadas del siglo veinte vieron el surgimiento de algunos esfuerzos loables que se tradujeron en acciones específicas para solucionar los problemas que nacieron a consecuencia de los desplazamientos humanos.

En la opinión de Jaime Ruiz de Santiago, *“...el primer intento para organizar la comunidad internacional fue la Sociedad de Naciones, con sede en Ginebra, Suiza, que nació tras la Primera Guerra Mundial y como consecuencia de los Tratados de Paz del año 1919, la Sociedad de Naciones representaría la primera constitución de la comunidad internacional en sentido formal”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, en Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, D.F., n° 18, 1986 -1987, pág. 449.

La Sociedad de Naciones, poco después de haber nacido, se enfrentó a un problema de enormes dimensiones, pues en Europa se encontraban numerosos países desmembrados; a esto debe añadirse el surgimiento de nuevos conflictos entre los Estados y el estallido en Rusia de una guerra civil. Como consecuencia de estos acontecimientos se generaron cientos de miles de personas deportadas, perseguidas, sin hogar y víctimas del hambre y de las enfermedades.

Frente a tal panorama, la Sociedad de Naciones escuchó la voz del Delegado de Noruega, Fridtjof Nansen, quien se había lanzado a la aventura de atravesar Groenlandia y algunos años después había logrado el punto más próximo al Polo Norte. Fridtjof Nansen brindó su apoyo total para que la Sociedad de Naciones fuese una realidad y para que la Nación Noruega prestase su respaldo a la creación de la Sociedad de Naciones.<sup>6</sup>

El Delegado noruego pedía rodear al mundo con una cadena de hermandad y tratar de modificar la situación existente. Para tratar de remediar el hambre de numerosos rusos que se encontraban por toda Europa, Fridtjof Nansen había acudido ante los dirigentes de Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Francia e Italia, incluso antes de creada la Sociedad de Naciones.

---

<sup>6</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 449.

Como los rusos se negaron a detener sus acciones armadas, los países europeos se rehusaron a prestar cualquier ayuda a Rusia, hasta que finalmente en el mes de agosto de 1921 se pudo celebrar una conferencia con representantes de 13 países y la Cruz Roja Internacional, para iniciar un programa de asistencia a todas las personas desplazadas y que vivían en condiciones inhumanas: la Conferencia pidió a Fridtjof Nansen que se hiciera cargo del programa.

Desde 1921, la Sociedad de Naciones estableció la Alta Comisaría para los Refugiados, que realizó labores de protección a los refugiados rusos y alemanes hasta el año de 1939. Pero con el estallido de la Segunda Guerra Mundial se nulificó toda posibilidad de protección, y como consecuencia se generarían nuevos desplazamientos masivos de población, superiores a los originados por el primer conflicto mundial.

El Consejo de la Sociedad de Naciones, en el mes de agosto de 1921 en Ginebra, nombraría al Dr. Fridtjof Nansen, Primer y Alto Comisionado para los Refugiados. A partir de entonces, inició la protección internacional de los refugiados: la labor del órgano se concretizó en acciones específicas respectivamente en los años de 1922 (rusos), 1923 (griegos y turcos), 1926 (armenios), 1933 (israelitas provenientes de Alemania), 1935 (refugiados provenientes del Saar), 1938 (refugiados provenientes de Alemania), por nombrar algunos.



Ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen intervino en favor de las miles de personas que se encontraban fuera de sus países, al expresar lo siguiente: *“...en nombre de la humanidad, en nombre de todo aquello que es noble y sagrado para nosotros, les suplico a todos ustedes que tienen esposa e hijos; desde esta tribuna hago un llamado a los gobiernos y pueblos de Europa, al mundo entero, para pedir su ayuda y asistencia; este llamado se repitió sin cansancio y ante numerosas conferencias, hasta que logró el apoyo y ayuda de los grandes Estados potencia de aquellos años”*.<sup>7</sup>

Rusia fue excluida de la Sociedad de Naciones y se negó a recibir de ella cualquier tipo de ayuda, pero aceptó tener como interlocutor a Fridtjof Nansen. Más de medio millón de rusos se encontraban fuera de su patria y se les localizaba principalmente en Polonia, Alemania, los Balcanes, Francia y Turquía.

El 5 de junio de 1922, una Conferencia internacional convocada por el mismo Nansen, adoptó un “Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos”; tales documentos fueron conocidos como los primeros “Pasaportes Nansen”, que fueron usados en 26 países y otorgados a los rusos y posteriormente a los armenios que no deseaban retornar a su territorio de origen. El pasaporte Nansen pudo ser usado ante todo como

---

<sup>7</sup> Hansen, Fridtjof, citado por RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., págs. 449-450.

certificado de identidad y después como pieza que permitía al titular el retornar al país que lo había expedido.<sup>8</sup>

Por la extraordinaria labor realizada se le concedió a Fridtjof Nansen, en 1923, el Premio Nobel de la Paz; el diplomático ejerció sus labores de Primer Alto Comisionado para los Refugiados en medio de otras múltiples y pesadas tareas. Su voz no se acallaría sino con la muerte, ocurrida en 1930 y que causó verdadero pesar en el mundo preocupado por mantener la conciencia de la dignidad humana.<sup>9</sup>

En 1924, el Alto Comisionado esbozó un plan para que se expidiera también certificado de identidad a los refugiados armenios; no hubo convocatoria oficial de ninguna Conferencia, pero el plan circuló entre los diferentes gobiernos y 39 de ellos lo aprobaron.

Tanto el “Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos”, de 1922, como el plan relativo a dichos certificados, de 1924, fueron completados y reformados por el “Arreglo Provisional relativo a los Certificados de Identidad de los refugiados rusos y armenios”, del 12 de mayo de 1926 y el de 30 de junio de 1928 sobre la condición jurídica de los mismos refugiados rusos y armenios. Este último Arreglo contenía una Recomendación,

---

<sup>8</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 450.

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 450 - 451.

que indicaba que la expulsión y devolución de refugiados debían de ser suspendidas en los casos en que los refugiados no tuvieran acceso a ningún otro Estado más que el perseguidor. Esta Recomendación del Arreglo de 1928 pasó a ser obligación jurídica en la “Convención relativa a la condición internacional de los refugiados rusos, armenios y asimilables”, firmada unos años después, el 28 de octubre de 1933.<sup>10</sup>

En ella, los Estados Parte se comprometían, además, a otorgar un estatus especial a las categorías de refugiados que quedaban cubiertas por el Arreglo de 1928; entre las disposiciones se encontraban las de continuar expidiendo a dichos refugiados los denominados “pasaportes Nansen”; también se contenían disposiciones sobre el libre acceso de los refugiados a los tribunales, sobre condiciones laborales y de educación.

Aunque la Convención absorbió el contenido de la Resolución, el marco jurídico de protección se presentaría de forma limitada exclusivamente para auxiliar a los refugiados rusos y armenios; sin embargo, tal instrumento en años posteriores sería uno de los antecedentes para la creación y redacción de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.

---

<sup>10</sup> Cfr. GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y – no rechazo- del refugiado, 1ª ed., Editorial Universidad Pontificia Comillas, Dykinson, Madrid, España, 1997, pág. 99.

Algunos años después se concluyeron también los convenios que regulaban la situación de refugiados de origen alemán a través de los siguientes instrumentos: “Arreglo Provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania”, en 1936; “Convención concerniente a la condición de los refugiados procedentes de Alemania”, de 1938; “Protocolo Adicional al Arreglo Provisional y a la Convención relativo a la condición de los refugiados provenientes de Alemania”, de 1939.

Mediante el “Protocolo Adicional del 14 de Septiembre de 1939”, los beneficios del Arreglo Provisional de 1936 y de la Convención de 1938, se extendieron a refugiados provenientes de la “Antigua Austria”, en específico de la región de los Sudetes.

Los instrumentos jurídicos anteriores lograron sin lugar a dudas un avance considerable en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados, pero consideramos que quedó un poco limitado el alcance de su protección, pues los Estados Parte sólo protegieron a los refugiados rusos, armenios y algunos otros; es decir, exclusivamente estos casos en particular recibieron la protección necesaria. Aunque con los documentos jurídicos que hasta ese momento se firmaron se solucionó de forma temporal el problema, es menester hacer notar que se continuaba necesitando de acuerdos propositivos para la adecuada protección a los refugiados, problema que en años posteriores se

intentó resolver con otros documentos de alcance mayor, que tomaran en cuenta el gran movimiento de desplazados a nivel mundial.

Pueden generalmente distinguirse tres etapas en la protección internacional de los refugiados anteriores a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. La primera abarcó el periodo de 1920 a 1935; durante esta fase, la protección otorgada se basó sobre la aplicación de criterios estrictamente jurídicos, según los cuales se consideraban refugiados solamente quienes estaban privados de la protección formal de los gobiernos de sus Estados de origen; y por eso, la política de la Sociedad de las Naciones se dirigió, en ese periodo, principalmente, a quienes involuntariamente hubiesen quedado desnaturalizados, es decir a los apátridas.<sup>11</sup>

En la siguiente etapa, con los acuerdos celebrados entre 1935 y 1939, se adoptó una definición de refugiado que se basaba más en la desprotección de hecho que en la estrictamente jurídica; bajo estas definiciones, se asistió no sólo a quienes formalmente habían quedado privados de la protección de sus respectivos Estados, sino también a quienes de facto habían perdido dicha protección.

---

<sup>11</sup> Cfr. HATHAWAY, J.C., “*The Law of Refugee Status*”, citado por GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y no rechazo del refugiado, *Op. Cit.*, pág 101.

La etapa inmediatamente anterior a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, entre 1939 y 1950, se caracterizó por la utilización de criterios individuales en la determinación de la cualidad de refugiado; hasta entonces los acuerdos, y la consiguiente protección, fueron dirigidos a ciertos grupos de personas: armenios y rusos, por citar algunos, y se comenzó a examinar lo fundamentado o no en cada caso en particular.<sup>12</sup>

Antes del nacimiento de la Organización de la Naciones Unidas, la comunidad de Estados había sentido en vivo el problema de las personas que habían sido obligadas abandonar sus países de origen. Cuarenta y cuatro Estados decidieron, en el mes de noviembre de 1943, crear la Administración para el Auxilio y la Rehabilitación, que se encargó de la repatriación de aquellas personas cuyos casos no podían conocer otra especie de solución permanente; su labor se había de prolongar hasta 1947, tras haber repatriado a más de 7 millones de personas. Sin embargo, el problema de los refugiados reapareció no muchos años después de la Segunda Guerra Mundial. En el panorama europeo volvieron a aparecer millones de seres humanos desplazados, que habían sido arrancados de sus países y que, debido a la frágil situación política, no encontraban un sitio en dónde asentarse. Ante tal situación desoladora se

---

<sup>12</sup> Cfr. HATHAWAY, J.C., “*The Law of Refugee Status*”, citado por GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y no rechazo del refugiado, *Op. Cit.*, pág.102.

movilizaron fuerzas para constituir una nueva organización de Estados. Fue así como el 24 de octubre de 1945 nació la Organización de la Naciones Unidas.<sup>13</sup>

La Organización de la Naciones Unidas, en cuyo tratado constitutivo se señalaba que los pueblos de las Naciones Unidas expresaban su decisión de preservar a las generaciones futuras del azote de la guerra, proclamaba su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana. Se crearon así las condiciones necesarias para el mantenimiento y el respeto de las obligaciones nacidas de los tratados y de otras fuentes de derecho internacional, y se favoreció el progreso social para que se instauraran mejores condiciones de vida en una libertad más grande.

En la primera sesión de las Organización de las Naciones Unidas en 1946, una de las cuestiones de la agenda internacional pendientes a resolver fue la problemática de los refugiados. Para resolverla se reconoció necesaria la creación de la Organización Internacional de los Refugiados, en julio de 1947. La Organización Internacional de los Refugiados, substituyó a la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación y para su presupuesto contribuyeron tan sólo 18 de los 54 existentes miembros de la Organización. La sede fue localizada en Ginebra, Suiza, y a ella se le atribuyeron, como principales tareas, la de identificar a los refugiados, expedirles documentos,

---

<sup>13</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 451.

asistirlos en sus diversas necesidades, atender las peticiones de repatriación, ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local y, cuando fuese necesario, intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país. Se obtuvo el reasentamiento de un millón de personas en ciudades como Estados Unidos, Canadá, Australia e Israel, la repatriación de otro gran número de seres humanos y el asentamiento de otros más para que pudiesen permanecer en los países a donde habían llegado y deseaban vivir.<sup>14</sup>

La Organización Internacional de los Refugiados tenía un mandato provisional de año y medio, al término del cual había obtenido el reasentamiento de un millón de personas, básicamente en los Estados Unidos de América, Canadá, Australia e Israel, la repatriación de 73,000 personas y el que más de 410,000 pudiesen permanecer en los países a donde habían llegado y donde deseaban vivir.

Antes del término del mandato de la Organización Internacional de los Refugiados, se comenzó a discutir en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el problema del sucesor de dicha organización. El obstáculo mayor era constituido por el hecho de que, para enfrentar eficazmente el reto planteado por la existencia de los refugiados, se requerían criterios universalmente aceptados al respecto.

---

<sup>14</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 452.



La Organización de las Naciones Unidas, en la búsqueda de soluciones al problema de los refugiados, estableció dos organismos con mandatos claramente delimitados en el espacio de aplicación: en 1949, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina, el cual actualmente sigue funcionando y cuyo mandato se extiende a Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y la Franja de Gaza; en 1950, la Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea, que dejó de funcionar en 1958.<sup>15</sup>

Con posterioridad, se resolvió la modificación de la Organización Internacional de los Refugiados por un órgano más estable y que actuaría bajo el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fue el 3 de diciembre de 1949, cuando la Asamblea General tomó la decisión de designar, a través de la “Resolución 319 A-IV”, a un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Así, el 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la “Resolución 428 – V”, estableció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; el “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, que se encuentra como anexo a la Resolución mencionada, confía

---

<sup>15</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, “*El Derecho de los Refugiados*”, en Jurídica - Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, D.F., n° 30, 2000, págs. 213 – 214.

al órgano en cuestión un mandato temporal de ayuda y protección a los desplazados en general.<sup>16</sup>

El 1º de enero de 1951 comenzó a funcionar la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con mandato por tres años, habiéndose nombrado a Gerrit Jan Van Heuven Goedhart como encargado de la misma; así esta organización internacional estrictamente humanitaria y apolítica, debía intervenir en todo momento y en cualquier país en favor de seres humanos víctimas de la violación de los derechos humanos.

Según lo precisa el autor Jaime Ruiz de Santiago, *“...en aquella época el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pidió un estudio al Profesor Jacques Vernant, sobre la temática de los refugiados. Tal estudio cubrió con profundidad y comprensión los problemas de los refugiados y concluía que las crisis de los refugiados tenían, por desgracia, un carácter repetitivo y permanente. Se destacaba la necesidad de un organismo internacional que debía tener un carácter permanente, que atendiera el problema de los refugiados y ayudase a éstos a encontrar una solución duradera a su situación”*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 214.

<sup>17</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El Problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 454.

Fue en 1951 cuando, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, se dio un paso verdaderamente decisivo en la materia; ese año se convocó a una Conferencia de Plenipotenciarios, que se reunió en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951 y que dio forma final al texto relativo a la Condición de los Refugiados; así, el 28 de Julio de 1951, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, de la cual se pudieron beneficiar todos aquellos que fueron refugiados como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, y que constituyó un instrumento fundamental para la protección de los refugiados.<sup>18</sup>

### **1.3 ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.**

El Estatuto fue adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 con una estructura de tres capítulos; en el primero de ellos se establecen las disposiciones generales; en el segundo se encuentran especificadas las funciones del Alto Comisionado de

---

<sup>18</sup> Cfr. GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y – no rechazo- del refugiado, *Op. Cit.*, pág.104.

las Naciones Unidas para los Refugiados y, finalmente, el último de los capítulos contiene la especificación de su administración.<sup>19</sup>

El primer capítulo analiza la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que se encuentra bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas; éste debe cumplir la función de proporcionar protección internacional a todo aquel refugiado que reúna las condiciones previstas en el “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados debe buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados en cooperación y con la debida aprobación de los gobiernos interesados y de las organizaciones privadas, para facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o en su caso la asimilación en nuevas comunidades nacionales.

El Alto Comisionado habría de efectuar su trabajo con un enfoque apolítico, humanitario y social en relación con grupos y categorías de refugiados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social auxiliarían en el desarrollo de las funciones del Alto Comisionado de las

---

<sup>19</sup> Cfr. “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Ginebra Suiza, 14 de Diciembre de 1950, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los derechos humanos - Documentos básicos. 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000, pág. 1058.

Naciones Unidas para los Refugiados. El Consejo Económico y Social, considerando la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podría decidir sobre la creación de un comité consultivo en asuntos de refugiados, integrado por representantes de Estados miembros y de Estados no miembros de las Naciones Unidas, escogidos por el Consejo en concordancia con el interés que demostraran en relación al tema de los refugiados.<sup>20</sup>

El capítulo segundo, numeral 6, inciso A, nos presenta la funciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien es competente para conocer, en un primer momento, sobre la situación de cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926, 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 los Refugiados.<sup>21</sup>

En un segundo momento, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, también tendría competencia para conocer sobre cualquier persona 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 y de religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de

---

<sup>20</sup> Cfr. *“Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*, *Op. Cit.*, pág. 1058.

<sup>21</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 1059.

su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.<sup>22</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dejaría de tener competencia respecto a cualquier persona, citada en el primer párrafo, que voluntariamente se encontrara de nueva cuenta bajo la protección del país de su nacionalidad y que con ello hubiese recobrado voluntariamente la nacionalidad que había perdido; se contemplan circunstancias excluyentes como las siguientes:

- Cuando el refugiado hubiese adquirido una nueva nacionalidad y así el Gobierno del país de su nueva nacionalidad lo acogiera bajo su protección, o que la persona se estableciera de forma voluntaria de nuevo en el país en el que permaneció fuera por temor a la persecución.
- Cuando las circunstancias en virtud de las cuales se le consideró a la persona refugiado han desaparecido, no se podrían invocar más

---

<sup>22</sup> Cfr. *“Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*, Artículo 6, inciso A, *Op. Cit.*, pág. 1059.

dichas circunstancias para negarse a acoger la protección del gobierno del país de su nacionalidad u otros motivos de conveniencia personal como, por ejemplo, aquellos que fuesen de carácter puramente económico.

- Tratándose de una persona que no tiene nacionalidad y si desaparecieron las circunstancias en virtud de las cuales se le reconoció como refugiado, entonces la persona podrá regresar al país de su residencia habitual y no podrá invocar motivos de mera conveniencia personal para negarse a regresar al país antes citado.<sup>23</sup>

Siguiendo con el capítulo segundo, numeral 6, pero ahora situándonos en el apartado B, encontramos que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene competencia respecto de cualquier otra persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si la persona carece de nacionalidad y no quiera regresar al país en donde antes tenía su residencia habitual.

---

<sup>23</sup> Cfr. "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", Artículo 6, inciso A, *Op. Cit.*, págs. 1059-1060.

Aquellos casos en los que el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados dejaría de tener competencia en relación con el apartado B, serían los siguientes:

- Cuando la persona tenga más de una nacionalidad, a menos que se dieran en ella las condiciones fijadas en el artículo 6, con respecto a cada uno de los países de los cuales fuese nacional, para lo cual las autoridades competentes del país en donde fijó su residencia les reconocieran los derechos e impusieran las obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.
- En caso de que la persona aún recibiera protección y asistencia de otros órganos y organismos de la Organización de la Naciones Unidas, o cuando existiesen motivos fundados para creer que la persona hubiera cometido uno de los delitos comprendidos en las disposiciones de los tratados de extradición o uno de los delitos especificados en el artículo 6 del “Estatuto del Tribunal Militar Internacional” o en las disposiciones del párrafo segundo del artículo 14, de la “Declaración Universal de Derechos del Hombre”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Artículo 6, inciso C y D, *Op. Cit.*, pág. 1060.



Dentro de las funciones que consideramos como relevantes para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, enunciaremos las siguientes:

- Promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando la aplicación de los convenios internacionales y proponiendo modificaciones a los mismos.
- Suscitar, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados e intentar reducir el número de los que requieran protección.
- Auxiliar a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para el fomento de la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.
- Fomentar la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados.
- Permitir a los refugiados el traslado de sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento.

- La obtención de información de los gobiernos acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios y de las leyes y los reglamentos relacionados con ellos.
- Mantener una relación permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.
- Facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.<sup>25</sup>

Adicionalmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados emprendería la repatriación y el asentamiento de los refugiados, dentro de los límites de los recursos a su disposición, así como la administración y repartición entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considerara más aptos para administrar tal asistencia, de los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin.

Un último aspecto relacionado a ese capítulo segundo se refiere a la responsabilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de presentar anualmente un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social; dicho informe

---

<sup>25</sup> Cfr. "Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", Artículo 8, *Op. Cit.*, pág. 1061.

se examinaría como tema separado del programa de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El capítulo tercero versa sobre cuestiones de organización y administración. Establece de manera enunciativa el procedimiento de elección y las atribuciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La forma de dirección y estructuración de su propia oficina para el desempeño adecuado de su labor internacional también se encuentra determinada en el capítulo en comento.

La elección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se realiza por un periodo de tres años a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas, quien también propondrá los términos del mandato que serán en su caso aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene la facultad de nombrar un Alto Comisionado Adjunto de nacionalidad distinta a la suya por un periodo de tres años; también nombra al personal de su oficina y, en caso de que existan disposiciones específicas, se podrá permitir el empleo de personal sin retribución.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene su sede en Ginebra, Suiza. El presupuesto de la Organización de las Naciones Unidas contiene una asignación económica específica para la labor de la oficina.

La gestión de la Oficina del Alto Comisionado se encuentra sujeta al Reglamento Financiero de la Organización de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias que en materia presupuestal dicte el Secretario General de las Naciones Unidas en cumplimiento del Reglamento.

El uso de los fondos puestos a disposición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es revisado por la Junta de Auditores de la Organización de las Naciones Unidas. Las disposiciones administrativas relativas a la custodia y la distribución de tales fondos son establecidas de común acuerdo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Secretario General de las Naciones Unidas, conforme al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y a las disposiciones reglamentarias dictadas por el Secretario General de las Naciones Unidas en aplicación del Reglamento citado con antelación.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Cfr. *“Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*, Artículo 22, *Op. Cit.*, pág. 1063.

## 1.4 INSTRUMENTOS FUNDADORES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS REFUGIADOS.

El derecho internacional ha tenido una evolución importante para asegurar la protección de las personas, con lo que dejó de ser una normativa sólo para las relaciones entre los Estados. En la mitad del siglo XIX, dio inicio el desarrollo del derecho internacional humanitario. En la década de los años veinte del siglo pasado, empezó el desarrollo del derecho de los refugiados y después de la Segunda Guerra Mundial cobró auge el desarrollo de medidas efectivas de protección de los derechos humanos.<sup>27</sup>

La doctrina postula lo siguiente: *“... si bien, el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y los derechos humanos se integran en el derecho internacional, se les considera de manera separada por razones de desarrollo histórico, y por razones de carácter institucional, ya que cada vertiente cuenta con una agencia del sistema internacional que vela por su aplicación y desarrollo. El Comité Internacional de la Cruz Roja vela por la aplicación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por el Derecho Internacional de los Refugiados. La experiencia ha demostrado la importancia de la convergencia de*

---

<sup>27</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 211.

*estas tres ramas del derecho internacional para brindar protección adecuada a las personas*".<sup>28</sup>

La base de la labor de la Organización de las Naciones Unidas en favor de los derechos humanos y de los refugiados está en la propia Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en donde se establece que la Organización de las Naciones Unidas tiene cuatro objetivos fundamentales:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales.
- Fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos.
- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar los objetivos mencionados.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *"El Derecho de los Refugiados"*, Op. Cit., págs. 211 – 212.

<sup>29</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 214 – 215.

La labor internacional de la Organización de las Naciones Unidas en materia de refugiados tiene como primer objetivo, el evitar que los flujos transfronterizos de refugiados den origen a tensión o tirantez entre Estados, que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. El segundo objetivo es dar a los refugiados protección, asistencia y respeto de los países receptores a los derechos fundamentales de todos los refugiados. Cada refugiado es una persona que tiene derechos propios, inherentes e inalienables; estos derechos son independientes de las circunstancias relacionadas de modo directo con la paz y la seguridad internacionales.<sup>30</sup>

Los postulados de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos se han venido desarrollando, a través de convenciones, declaraciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, resoluciones y medidas concretas adoptadas por la propia Asamblea General, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios. Así, con el paso del tiempo, la Organización de las Naciones Unidas ha venido definiendo con más claridad su campo de acción en materia de derechos humanos.

El campo de los derechos humanos contiene instrumentos de derechos humanos de tipo general, en el sentido de que contienen disposiciones relativas a una amplia gama de derechos humanos aplicables a todas las personas,

---

<sup>30</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *"El Derecho de los Refugiados"*, Op. Cit., pág. 216.

como en las siguientes disposiciones: la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, de 1948, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, de 1966, el “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, de 1966, el “Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, de 1989, destinado a abolir la pena de muerte, y el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, de 1966. Estos instrumentos conforman la “Carta Internacional de Derechos Humanos”.<sup>31</sup>

La Organización de la Naciones Unidas adoptó declaraciones y convenciones que desarrollaron derechos específicos, como en los documentos siguientes: la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, de 1965, la “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”, de 1948, la “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”, la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, de 1979, el “Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena”, de 1949, la “Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer”, de 1952, la “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, de 1984, y la “Convención sobre los Derechos del Niño”, de 1989, entre otras.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 216.

<sup>32</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 217.



El Continente Americano ha contribuido en el ámbito de los derechos humanos con la redacción de la “Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre”, de 1948, y la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”, también conocida como Pacto de San José, de 1969. En Europa y en África, en materia de derechos humanos destacan la “Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, de 1950, y la “Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos”, de 1981.

La estructura edificada por la Organización de las Naciones Unidas para la protección y la asistencia a los refugiados puede considerarse que tiene dos vertientes, una relativa a la responsabilidad de los Estados, y otra concerniente a la acción de la Organización de las Naciones Unidas; ambas partes conforman una unidad. La estructura fue diseñada así desde el principio por la Organización de las Naciones Unidas, la cual deseaba tener un papel directo con los refugiados, y no sólo a través de los Estados por medio de tratados adoptados bajo los auspicios de la Organización Mundial.<sup>33</sup>

Dentro de esta misma estructura cimentada por la Organización de las Naciones Unidas, la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, de 1951 y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, de 1967 constituyen los instrumentos básicos y fundadores de la protección internacional para los

---

<sup>33</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 220.

refugiados, cuya aplicación corresponde a los Estados Partes con un papel de supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Organización decidió tener un papel directo en asuntos de refugiados y estableció un organismo que se ocuparía exclusivamente de esta materia; así se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Podemos decir que el Derecho de los refugiados se encuentra desarrollado en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” y en la “Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial”, de 1967; adicionalmente también se pueden tomar en consideración las Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, sin olvidar las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que constituyen una interpretación auténtica y un importante desarrollo progresivo del derecho de los refugiados.<sup>34</sup>

En las esferas regionales de África, América Latina y Europa fueron elaborados los documentos siguientes: la “Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se rigen los Aspectos Específicos de los Refugiados

---

<sup>34</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., págs. 221-222.

en África”, de 1969. En América Latina fueron elaboradas la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados” y la “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, ambos documentos redactados en 1984. Los gobiernos de Centroamérica, Belice y México, reunidos en la Ciudad de Guatemala en 1989 dentro la “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, adoptaron dos documentos que sustentaron el desarrollo de ese encuentro: la “Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, y el documento titulado, “Principios y Criterios para la Protección y la Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina”.

En la Ciudad de México se redactó la “Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe” en 1999. En el año 2000 se elaboró la “Declaración de Río sobre la Institución de Refugio” y el 16 de noviembre de 2004 se adoptó la “Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina”.

En el continente europeo, el Consejo de Europa ha aprobado varios instrumentos relativos a los refugiados. Algunos de los más importantes son:

- El “Acuerdo europeo para la supresión de visados para los refugiados”, de 1959.

- La “Resolución 14 sobre el asilo a las personas en peligro de persecución”, de 1967.
- El “Acuerdo europeo sobre la transferencia de responsabilidad en cuanto a los refugiados”, de 1980.
- La “Recomendación sobre la armonización de los procedimientos nacionales relativos al asilo”, de 1981.
- La “Recomendación sobre la protección de las personas que cumplen con los criterios del Convención de Ginebra que no están reconocidas oficialmente como refugiadas”, de 1984.
- El “Convenio de Dublín”, de 1990, en que se establecen los criterios para la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas por el interesado en uno o más de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.<sup>35</sup>

Los solicitantes de asilo y los refugiados tienen derecho a todos los derechos y libertades fundamentales puntualizados en los instrumentos

---

<sup>35</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, OFICINA DE NACIONES UNIDAS EN GINEBRA, SUIZA, Los Derechos Humanos de los Refugiados, 1ª ed., Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 1994, pág. 10.

internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, la protección de los refugiados debe contemplarse en el contexto más amplio de la protección de los derechos humanos. La creación por los Estados, después de la Segunda Guerra Mundial, de dos organizaciones separadas encargadas de los derechos humanos y de los refugiados, respectivamente, no significa que no exista una relación entre ambas cuestiones.

En relación con el aspecto de la protección a los refugiados, la doctrina considera lo siguiente: *“...estas personas están protegidas por las normas y principios de derecho internacional relativo a los derechos humanos, pero también por normas y principios específicos que conforman el Derecho Internacional de los Refugiados, una rama del Derecho Internacional Público cuya sistematización comienza con la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aunque se aprecian algunas tentativas anteriores, tanto en lo que respecta a la elaboración de normas como a la creación de órganos internacionales para examinar las situaciones que planteaban entonces, los movimientos forzados de personas.*

*El Derecho Internacional aplicable a esta categoría de personas evoluciona junto a las preocupaciones cada vez mayores de los pueblos de acogida. La efectividad del conjunto de esas normas y principios dependerá principalmente del equilibrio que se logre entre una interpretación apropiada y los justos intereses de los países de acogida que reciben una pesada carga de*

*refugiados, sin que se altere la integridad del concepto de asilo y de los principios relacionados con él.*

*Las fuentes del Derecho Internacional de los refugiados son de origen convencional (universales y regionales: americanas, europeas y africanas) y de origen no convencional (las resoluciones y las recomendaciones de los órganos internacionales, entre ellas las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Al lado de ellas, deben de considerarse algunos principios aplicables a la protección de esta categoría de personas o grupos de personas, algunos de ellos de naturaleza netamente política, pero que producen ciertos efectos jurídicos: la solidaridad internacional y el reparto de la carga; otros, de naturaleza indiscutiblemente jurídica, como el principio de no devolución o de non refoulement”<sup>36</sup>*

Consideramos importante resaltar que la labor de la Organización de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y la de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, están íntimamente vinculadas, en el sentido de que ambas entidades comparten un propósito común que es la salvaguardia de la dignidad humana. El programa de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas se relaciona con los derechos de los particulares en el territorio de los Estados. La Organización para los refugiados

---

<sup>36</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Derecho Internacional sobre Migraciones, Migración y Protección de los Derechos Humanos, 1ª ed., Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, Suiza, 2005, pág. 125.

fue creada para restablecer los derechos mínimos de las personas después de que salen de sus países de origen.<sup>37</sup>

Los investigadores, especialistas y estudiosos interesados en la materia del Derecho Internacional de los Refugiados, han formulado planteamientos relevantes respecto a los aciertos o a las deficiencias del sistema de protección internacional de los refugiados en esta época crítica por la que transita la figura jurídica del refugio. Las opiniones han trascendido el ámbito internacional a través de los años, para así contribuir a la formación de diversas tendencias, las cuales muestran la ausencia de auténtica cooperación internacional entre los Estados, para consolidar un real sistema de protección y solución a la problemática de los refugiados en el mundo.

Veamos entonces las tendencias ideológicas de algunos estudiosos, al analizar el sistema jurídico internacional de los refugiados. El autor Raúl Trujillo Herrera explica: *“...El sistema internacional actual muestra serias deficiencias, y su reforma nos parece acuciante. Por otro lado, creemos agotado el sistema nacional de asilo articulado exclusivamente en clave doméstica; ningún país europeo, de occidente en general, tiene en el momento actual capacidad por sí solo de hacer frente a la problemática de los refugiados y demandantes de asilo. Se trata más que nunca de un tema que desborda claramente un enfoque*

---

<sup>37</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, OFICINA DE NACIONES UNIDAS EN GINEBRA, SUIZA, Los Derechos Humanos de los Refugiados, 1ª ed., Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 1994, págs.11 – 12.

*humanitario estatal, y toda iniciativa de prevención, protección y solución pasa por una estrategia más amplia de naturaleza política internacional. Los desplazamientos masivos de personas, característicos de nuestra época son un problema de impostergable solución, un eje necesario en toda política de paz, seguridad y estabilidad.*

*Abogamos por una superación del marco del Estado-nación para la resolución de este problema, y en ello en una doble dirección: internacional y regional. Otras iniciativas internacionales coadyuvantes habrían de orientarse sobre las causas de creación de refugiados: un control estricto por parte de organismos independientes del respeto de los derechos humanos, sobre todo de las minorías nacionales, establecer los mecanismos políticos y financieros que permitan garantizar el mantenimiento de la paz o la solución de conflictos en ámbitos locales; propiciar la liberalización del comercio teniendo en cuenta las asimetrías económicas, la cooperación al desarrollo, etc. Estas actuaciones son indispensables para la constitución de un marco global de prevención y resolución de conflictos. Sin embargo, estimamos que la respuesta principal ha de articularse a escala regional, donde los países han de asumir un mayor compromiso”.*<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> TRUJILLO HERRERA, Raúl, “Derecho Internacional de los Refugiados: Medio Siglo de la Convención de Ginebra”, en Revista Jurídica Jalisciense, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, nº 1, Año 10, Enero - Junio 2000, págs. 262 – 263.



Sin embargo, otros autores consideran al respecto: *“... las causas que dan lugar a los refugiados son conocidas: La violación a los derechos humanos, la falta de democracia, la falta de aplicación con sentido de justicia, el racismo y la intolerancia, entre otras. El sistema universal de protección y asistencia a los refugiados edificado por las Naciones Unidas han sabido adaptarse para enfrentar nuevos retos. Una característica importante de este sistema es que participan los Estados, la propia organización y las organizaciones no gubernamentales. Ahora que este sistema ha cumplido cincuenta años, los retos son muy importantes. Los refugiados continúan y en vez de disminuir van en aumento, y este hecho es un triste recordatorio del estado del mundo. Esos refugiados necesitan protección y asistencia, y para brindárselas se requiere que el sistema funcione. Ahora bien, para que el sistema funcione necesita el apoyo decidido de los Estados y de las sociedades civiles de cada país”*.<sup>39</sup>

Esta línea de pensamiento escasamente crítica del precedente autor, intenta respaldar y justificar el funcionamiento del sistema actual de protección a los refugiados, desde una perspectiva funcional de solución del problema de los refugiados, donde los Estados, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales cumplen con sus funciones para dar como resultado una perfecta ejecución de todo el aparato jurídico de protección a los refugiados. Al ser posible tal funcionamiento eficaz, hace algunas décadas hubiesen dejado de existir los refugiados, pero eso no ha sucedido hasta este momento.

---

<sup>39</sup> GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 239.

Ahora observemos la opinión siguiente: “... en tanto no sea posible acabar con las causas que convierten a las personas en refugiados, el Derecho Internacional de los Refugiados deberá continuar su desarrollo. El Derecho Internacional de los Refugiados ha logrado hasta ahora consolidar estándares homogéneos para la determinación del reconocimiento de la condición de refugiados. Sin embargo, el nuevo reto que enfrenta es sentar bases sólidas e igualitarias para alcanzar soluciones duraderas como son la integración definitiva, la repatriación voluntaria o el reasentamiento a un tercer país.

*Abandonar un país es el último recurso ante la desesperanza, la impotencia y la arbitrariedad. Implica un futuro y un destino incierto, pero lejos de la ignominia y del miedo. Esta realidad es la que contextualiza la existencia de un régimen jurídico de protección internacional de los refugiados, que deberá persistir en la búsqueda de soluciones a estos flagelos”.*<sup>40</sup>

Las consideraciones ideológicas de cada uno de los autores muestran las posiciones actuales en materia de desarrollo del sistema de protección y asistencia a los refugiados. La doctrina se encuentra dividida en cuanto al cumplimiento efectivo de los objetivos de creación del Derecho Internacional de los Refugiados; el panorama actual es desalentador, toda vez que la falta de unidad de los Estados, en materia de apoyo internacional a los refugiados, da

---

<sup>40</sup> SOMOHANO SILVA, Kathya M., “El Derecho Internacional de los Refugiados: Alcance y Evolución”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., tomo LVII, n° 248, Julio – Diciembre 2007, pág. 96.

como resultado un desequilibrio mundial, en donde la producción de refugiados se incrementa, día con día.

Los intereses políticos, económicos y migratorios de cada Estado, marcan notablemente la postura de cada uno de ellos en relación con el ámbito jurídico de aplicación del Derecho Internacional de los Refugiados, y aunque la Organización de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados trabajan conjuntamente para hacer cumplir el sistema de normas jurídicas en favor del mejoramiento de la situación internacional de los refugiados, éstos son sólo organismos mediadores de problemas que existan entre los Estados y los refugiados. En la actualidad, dichos organismos no aplican ningún tipo de sanción a los Estados que vulneran los derechos de los refugiados, ni tampoco a aquellos que son los productores de refugiados.

Entonces podemos decir que el Derecho Internacional de los Refugiados se encuentra en un proceso lento de desarrollo, tal vez con un camino incierto en la protección y asistencia al refugiado todavía, pero con la conciencia clara de que el problema de los refugiados ha dejado de ser un problema con una solución puramente jurídica, para convertirse en un problema jurídico, político, económico y social de proporciones actuales incalculables.

## **CAPITULO 2**

### **MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL VIGENTE**

#### **2.1 ANALISIS DE LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL PROTECTORA DEL REFUGIADO.**

##### **2.1.1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.**

El documento se redactó en la Conferencia de Plenipotenciarios reunidos en Ginebra en julio de 1951, donde estuvieron representados diecisiete Estados Europeos, cuatro Asiáticos, uno de África y uno de Oceanía. La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” entró en vigor un 22 de abril de 1954 y concedió a las partes la opción de comprometerse respecto de los refugiados provenientes de cualquier parte del mundo, no solamente de los que procedían de Europa, pues se pretendía abordar el problema de los refugiados de un modo más global que los Convenios elaborados en la época de la Sociedad de Naciones para solucionar los casos de refugio producidos por las dos guerras mundiales.

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” ha sido considerada por sus autores como la Carta Magna para determinar la condición de refugiado y para el entendimiento de sus derechos y deberes. Así es como, conforme a este documento, se ha determinado la situación de las más de diez millones de personas en el mundo que actualmente se encuentran en condición de refugiados; por ello es importante conocer las líneas fundamentales de este instrumento jurídico internacional.<sup>41</sup>

El documento consta de un preámbulo y siete capítulos y se estructura de la siguiente manera:

- Preámbulo.
- Capítulo I - Disposiciones Generales.
- Capítulo II - Condición Jurídica.
- Capítulo III - Actividades Lucrativas.
- Capítulo IV - Bienestar.
- Capítulo V - Medidas Administrativas.
- Capítulo VI - Disposiciones Transitorias y de Ejecución.
- Capítulo VII - Cláusulas Finales.

---

<sup>41</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El Problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 454.

En total existen 46 diferentes artículos, los cuales analizaremos en las páginas siguientes.

Las ideas fundamentales consideradas en el Preámbulo de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, muestran claramente la buena voluntad de los representantes de los Estados respecto de la problemática de los refugiados. Además, en él se reconocen como principios inspiradores los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la “Carta de las Naciones Unidas” y en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. También se menciona el interés de la Organización de las Naciones Unidas por garantizar que los refugiados pudiesen gozar de la manera más amplia posible de sus derechos y libertades. Por todo lo anterior, se consideró necesaria la compilación y la revisión de los instrumentos jurídicos existentes al respecto y la ampliación, a través de un nuevo acuerdo, de la aplicación de tales instrumentos en la búsqueda de la protección a los refugiados, con apoyo de la solidaridad internacional de los países a partir del reconocimiento del carácter social y humanitario de la problemática de los refugiados.<sup>42</sup>

El capítulo primero, denominado “Disposiciones Generales”, establece las premisas fundamentales para la determinación de la condición de refugiado sobre la base de los supuestos que se analizan a continuación:

---

<sup>42</sup> Cfr. SOMOHANO SILVA, Kathya M., *“El Derecho Internacional de los Refugiados: Alcances y Evolución”*, *Op. Cit.*, págs. 74-75.

La persona será considerada como refugiada en virtud de los arreglos conocidos como: “...Arreglo Provisional relativo a los Certificados de Identidad de los refugiados rusos y armenios”, del 12 de mayo de 1926 y “Arreglo sobre la condición jurídica de los refugiados rusos y armenios”, del 30 de junio de 1928. Así como de los siguientes documentos, “Convención relativa a la condición internacional de los refugiados rusos, armenios y asimilables”, del 28 de octubre de 1933, “Convención concerniente a la condición de los refugiados precedentes de Alemania”, del 10 de febrero de 1938”, el “Protocolo Adicional al Arreglo Provisional y a la Convención relativo a la condición de los refugiados provenientes de Alemania”, del 14 de septiembre de 1939 o de la “Constitución de la Organización Internacional de los Refugiados”.<sup>43</sup>

La Convención califica como refugiados a las personas que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y uniones políticas, se encontraban fuera del país de su nacionalidad y no querían acogerse a la protección de tal país; o que carecían de nacionalidad y se hallaban a consecuencia de esos acontecimientos, fuera del país donde antes tenían su residencia habitual y que no pudieron o no quisieron regresar a él.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 1º, inciso A, Ginebra Suiza, 28 Julio de 1951, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los derechos humanos - Documentos básicos. 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000, pág. 1034.

<sup>44</sup> Cfr. *Idem*.

En el texto también se consideran aquellos casos en los que las personas tengan más de una nacionalidad; se entiende que la expresión “del país de su nacionalidad” se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad poseen; por consiguiente, no se considera carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posee.<sup>45</sup>

De acuerdo con los estudiosos de la materia, en el apartado A del artículo primero se establecen las llamadas “cláusulas de inclusión”, es decir los criterios que debe satisfacer una persona para ser considerada refugiada; la situación que llama la atención es la referencia directa a los acontecimientos ocurridos antes de 1951 como la causa del fundado temor de la persona, pues el espíritu primigenio de la “Convención de Estatuto de los Refugiados” era el dar una solución a la enorme problemática de los refugiados europeos.

El alcance semántico en relación a la expresión temporal “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa o en otro lugar”, en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, se atempera con la previsión de la posibilidad para cada Estado contratante de formular, al momento de la firma, la ratificación o de la adhesión, una declaración en donde se precisara el

---

<sup>45</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 1º inciso A, párrafo 2, *Op. Cit.*, pág. 1034.



significado de la expresión temporal con respecto a las obligaciones asumidas por cada Estado.

Al respecto, parte de la doctrina apunta atinadamente: *“...cuando la Convención de Ginebra se adopta en 1951, el texto queda doblemente limitado; desde el punto de vista temporal al referirse sólo a los refugiados producidos por acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951 y desde el punto de vista geográfico, al posibilitar a las Partes comprometerse bien respecto de refugiados producidos por acontecimientos ocurridos antes del 1 de Enero de 1951 en Europa, o en Europa o en cualquier otro lugar. La limitación temporal queda definitivamente suprimida por el Protocolo adicional al Convenio firmado en 1967 (esa es su auténtica razón de ser), sin embargo, éste no elimina del todo, inexplicablemente desde mi punto de vista, la restricción geográfica; el Protocolo contiene dicha supresión respecto de las nuevas adhesiones –Estados que no formaran parte de la Convención de Ginebra-, pero la limitación se mantiene para quienes la tengan según la Convención de 1951 quieran ratificar o adherirse al Protocolo Adicional. Aquella limitación geográfica tiene sentido en 1951, ya que el Convenio nace para remediar situaciones de desplazamientos producidos por la segunda guerra mundial en territorio europeo, pero a finales de los sesenta –a mayor abundamiento en la época actual- una limitación de este tipo pierde del todo su razón de ser. Para algunos, ya en 1951 hay conciencia de que ciertos desplazamientos forzosos están originados en otras zonas del mundo, pero a los redactores de la*

*Convención de Ginebra, les parece excesivo proponer obligaciones no susceptibles de reserva respecto de los refugiados provenientes de cualquier Estado de la comunidad internacional”.*<sup>46</sup>

A las limitaciones que mostraba la “Convención para el Estatuto de los Refugiados”, al haber tenido en su redacción una visión eurocentrista, se añade la crítica de una considerable parte de la doctrina, al argumentar que la limitación temporal y geográfica estuvo acompañada por la preferencia expresa del encuentro de las necesidades de otros refugiados en el mundo a través de soluciones regionales, más que de soluciones internacionales. En otras palabras, las necesidades de los refugiados europeos fueron el objeto propio de una Convención universal, mientras las necesidades de los refugiados no europeos debían ser repartidas con y por los Estados adyacentes, en tanto que los refugiados europeos requerían garantías a sus derechos en los Estados de asilo para su reasentamiento.

Se argumentó que los refugiados no europeos no necesitaban protección legal, pues los refugiados no europeos podían buscar legítimamente asistencia material en la comunidad internacional a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Sin embargo, el compromiso de los Estados europeos hacia los refugiados no europeos se

---

<sup>46</sup> GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J., Derecho de asilo y – no rechazo- del refugiado, *Op. Cit.*, págs.107-109.

limitó a ciertas situaciones específicas de manera indirecta y discrecional. De esta manera, se creó un verdadero sistema de trato diferenciado y preferencial, en el cual solamente los refugiados de origen europeo recibirían una protección completa y satisfactoria de los países parte de la Convención.<sup>47</sup>

Consideramos de suma importancia las opiniones antes transcritas, debido a que muestran una clara homogeneidad de criterios al analizar los alcances precarios del primer artículo de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” en materia de efectiva protección y solución al problema de los refugiados, dado que particularmente sólo se enfocaba al continente europeo y a específicas situaciones, temporalmente determinadas.

Siguiendo con el análisis del contenido del instrumento internacional, cabe mencionar que la sección C del artículo primero, establece las llamadas “cláusulas de cesación”, es decir, los supuestos en los que una persona reconocida previamente como refugiada, deja de tener tal condición. Estas cláusulas suponen que la protección internacional otorgada a una persona ya no es necesaria o justificada.

Veamos cuales son los casos en que cesa de ser aplicable la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”:

---

<sup>47</sup> Cfr. HATHAWAY, James C. “*A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*”, en Harvard International Law Journal, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, United States of America, volume 31, number 1, Winter 1990, págs.156-157.

- Si la persona se hubiera acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
- Si la persona hubiese recobrado voluntariamente su nacionalidad aun cuando en un momento determinado esa persona la hubiese perdido.
- Si la persona adquirió una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad.
- Si por voluntad propia la persona se estableció de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a que fuese perseguida.
- Si desaparecieron las circunstancias en virtud de las cuales la persona fue reconocida como refugiada, esta no podría continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.
- Tratándose de una persona que no tenía nacionalidad y si ya habían desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue refugiada, podía regresar al país donde antes era residente habitual.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados", Artículo 1º, inciso C, *Op. Cit.*, pág. 1035.

De igual importancia son las situaciones en las cuales la Convención dejaría de ser aplicable, también conocidas como “cláusulas de exclusión”, y que se manifiestan en los supuestos siguientes:

- Cuando la persona tuviese protección o asistencia de un órgano u organismo distinto del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los refugiados.
- Cuando esa protección o asistencia hacia la persona hubiese cesado por cualquier motivo, sin haberse solucionado su situación con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas; en ese caso la persona de inmediato sería beneficiada con los derechos necesarios.
- Cuando las autoridades competentes del país donde fijó su residencia, reconozcan a la persona los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.
- Cuando alguna persona cometió un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, así como definidos en los instrumentos internacionales pertinentes.

- En el caso de cometer un delito grave común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada, o que la persona fuese culpable de actos contrarios a los principios y finalidades de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>49</sup>

Todo refugiado tendría con relación al país en donde se encuentra deberes específicos que entrañarían la obligación de acatar sus leyes, reglamentos y aquellas medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” se aplicaría sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen por los Estados contratantes.

La garantía de la libertad en la práctica de cada religión para los refugiados sería otorgada por los Estados contratantes en su territorio, con un trato por lo menos tan favorable como el que se concedió a sus nacionales en cuanto a la práctica de su religión y la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.<sup>50</sup>

Ninguna disposición de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” podría interpretarse en perjuicio de otros derechos y beneficios independientes a la Convención otorgados por los Estados contratantes a los refugiados. El

---

<sup>49</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 1º incisos D, E, y F, *Op. Cit.*, págs. 1035-1036.

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 4, pág. 1036.

uso de la expresión “en las mismas circunstancias” establece que el interesado habría de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese refugiado, con particular atención a los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia; con ello podría ejercer el derecho de que se trate, exceptuando los requisitos que por su naturaleza, no pudiese cumplir el refugiado.<sup>51</sup>

Por su parte, el artículo séptimo se refiere al derecho de los refugiados de gozar del mismo trato que un Estado otorga a los extranjeros en general; los refugiados, después de un plazo de residencia de tres años, disfrutarán en el territorio de los Estados contratantes, de la exención de reciprocidad legislativa.

En cuanto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado.<sup>52</sup>

Sin embargo, el refugiado puede ser objeto de medidas provisionales que el Estado tomara, en tiempos de paz o en otras circunstancias graves y

---

<sup>51</sup> Cfr. “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Artículo 6, *Op. Cit.*, pág. 1037.

<sup>52</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 8, pág. 1038.

excepcionales, respecto a determinada persona y con los fines de salvaguardar la seguridad nacional.<sup>53</sup>

El cierre del capítulo es dedicado al caso de los marinos refugiados que fueran empleados por una nave que enarbolaba la bandera de un Estado Parte de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”: en esos casos, tales personas tendrían derecho a que el Estado les autorizara a establecerse en su territorio y les otorgara documentos de viaje, o bien tendrían derecho a que el Estado los recibiera temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.<sup>54</sup>

El capítulo segundo examina la condición jurídica de los refugiados, sobre la base del principio de que el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, si carece de éste, por la ley del país de su residencia. Se añade además, que los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serían respetados por todo Estado Parte, siempre que el derecho de que se tratara fuese de los que habían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiese sido refugiado.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 9, *Op. Cit.*, pág. 1038.

<sup>54</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 11, pág. 1039.

<sup>55</sup> Cfr. *Idem*, Artículo 12.



En el mismo capítulo se regulan las materias de bienes muebles e inmuebles conforme al principio del trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, así como los derechos de propiedad intelectual e industrial; respecto de ellos, el refugiado gozaría de la misma protección concedida a los nacionales. El derecho de asociación y el acceso a los tribunales, se encuentran regulados en los artículos del numeral 13 al 16, que conceden al refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente al extranjero en iguales circunstancias; en ciertos casos, el refugiado tendrá el mismo trato que el nacional, como el caso de acceso a los tribunales, de asistencia judicial y en materia de exención de la caución *„judicarum solvi“*.<sup>56</sup>

El capítulo tercero se refiere a las actividades lucrativas de los refugiados; por lo que concierne a un empleo remunerado, los refugiados recibirán el trato más favorable concedido a los extranjeros, al igual de que si se tratase de trabajo por cuenta propia; el mismo principio se aplicará a los refugiados que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes del Estado en el que se encuentren y que deseen ejercer una profesión liberal.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Cfr. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El Problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, Op. Cit., pág. 458.

<sup>57</sup> Cfr. *“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, Artículos 17,18 y 19, Op. Cit., págs. 1040-1041.

Las condiciones concernientes al bienestar de los refugiados se regulan en el capítulo cuarto; en el caso de que la población de un Estado en su conjunto se viese sometida a racionamientos de productos que fuesen escasos, los refugiados recibirían el mismo trato que los nacionales, y si de vivienda se tratase, el trato deberá ser el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.<sup>58</sup>

En lo relacionado a la educación en el aspecto elemental, los refugiados deberán ser tratados como nacionales y, si la educación no fuese elemental, el refugiado deberá recibir el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido al extranjero en las mismas circunstancias. El principio anterior rige también el reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios obtenidos en el extranjero. En materia de asistencia y socorro públicos, los refugiados tendrán derecho al mismo trato que los nacionales; el mismo criterio es aplicable a una serie de materias relacionadas con el trabajo y la seguridad social.<sup>59</sup>

Las medidas administrativas concernientes al caso de los refugiados son objeto de regulación en el capítulo quinto, que establece el principio general,

---

<sup>58</sup> Cfr. “*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Artículos 20 y 21, *Op. Cit.*, pág. 1042.

<sup>59</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículos 22, 23 y 24, págs. 1042-1043.

según el cual los refugiados recibirán la ayuda que normalmente necesitaran, del Estado Parte de la Convención, en cuyo territorio residan.<sup>60</sup>

Los refugiados gozan de la libertad de circulación en el territorio del Estado Parte; éstos podrán escoger libremente el lugar de su residencia y viajar libremente por dicho territorio, cumpliendo las mismas normas que deben observar los extranjeros en general. En caso de que los refugiados carezcan de documentos válidos de identidad, éstos serán expedidos por el Estado que los hubiera acogido. Los documentos de viaje para los refugiados, serán expedidos por los Estados contratantes, para permitir trasladarse a otro territorio, a menos que se opusieran a ello razones imperiosas de seguridad nacional.<sup>61</sup>

El artículo 29 establece que los Estados Parte no impondrán a los refugiados, derecho, gravamen o impuesto alguno que difiera o exceda de los que se exijan o puedan ser exigidos a los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

Si los refugiados encuentran reasentamiento en otro Estado, el Estado Parte permitirá transferir sus haberes; para ello, el Estado Parte deberá examinar con

---

<sup>60</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 25, *Op. Cit.*, pág. 1044.

<sup>61</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículos 26, 27 y 28, págs. 1044-1045.

benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que éstos se encuentren.<sup>62</sup>

El artículo 31 de la Convención marca un punto de interés, referente a los refugiados que se encontraban ilegalmente en el país de refugio. Los Estados contratantes no impondrán sanciones penales a los refugiados, por causa de su entrada o presencia ilegales. En los casos de refugiados que llegaron directamente del territorio donde su vida o su libertad estaba amenazada y se encontraban en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presentaran sin demora a las autoridades y expresaran causa justificada de su entrada o presencia ilegales, los Estados contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias, y concederán un plazo razonable para la obtención de su admisión en otro país, así como las facilidades necesarias para ello.<sup>63</sup>

El artículo 32 establece que los Estados contratantes no expulsarán a los refugiados que estuviesen legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público; en ese caso será necesario observar los procedimientos legales vigentes, y deberá permitirse al refugiado presentar pruebas exculpatorias y formular el recurso de apelación.

---

<sup>62</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 30, *Op. Cit.*, pág. 1045.

<sup>63</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 31, pág. 1046.

En este supuesto, el refugiado debe gozar de un plazo razonable, a fin de poder gestionar su admisión legal en otro Estado.

El artículo 33 contiene uno de los principios básicos del derecho internacional en materia de protección internacional de los refugiados, que consiste en la prohibición de su devolución al Estado que despierta en él fundados temores de persecución. Ningún Estado puede, por expulsión o devolución, poner de modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. Sin embargo, el refugiado no puede invocar los beneficios de la Convención, en caso de que éste fuera considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país en donde se encontraba, o que haya sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave y que, debido a ello, el refugiado constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

La doctrina esgrime lo siguiente: *“...El principio de „non refoulement”, es considerado, con razón, la columna vertebral del derecho internacional del refugiado y representa, en ese terreno, un ejemplo de „jus cogens”. El „non refoulement” es compatible con la institución de la repatriación de los refugiados, existiendo entre estas figuras un elemento esencial: la voluntariedad real del sujeto. Y así como la devolución se encuentra prohibida, la repatriación es deseable. Por ello, „repatriación y no devolución” son institutos perfectamente*

*compatibles. Una, la primera, como debe necesariamente ser, voluntaria y libre, es la forma más deseable, permanente y normal de que se ponga fin al refugio; la otra es la garantía de que jamás, mediante el rechazo o la devolución, se ha acogido a él. En consecuencia, se integran y complementan recíprocamente, este artículo 33, tanto por lo que mira al „non refoulement“ como por lo que toca a la repatriación voluntaria como solución deseable y permanente, al problema de los refugiados, posee especial importancia en las circunstancias actuales”.*<sup>64</sup>

El último artículo del capítulo quinto establece a los Estados contratantes, la obligación de dar todas las facilidades para permitir a los refugiados su asimilación y naturalización.<sup>65</sup>

El capítulo sexto contiene algunas disposiciones transitorias y de ejecución, que se refieren a la necesaria cooperación entre las autoridades nacionales y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a la comunicación que los Estados contratantes tendrán con el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en materia de leyes y reglamentos que fuesen promulgados para hacer vigente la “Convención sobre el Estatuto

---

<sup>64</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, “El Problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”, *Op. Cit.*, págs. 460-461.

<sup>65</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 34, *Op. Cit.*, pág. 1047.

de los Refugiados”, y la relación de esta Convención con Convenciones análogas anteriores.<sup>66</sup>

El capítulo séptimo, “Clausulas Finales”, contiene los artículos del 38 al 46, referentes a algunas disposiciones finales. Así pues, se establece que toda controversia relativa a la interpretación o aplicación de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” será sometida a la Corte Internacional de Justicia; también se señalan los procedimientos de firma, ratificación y adhesión a la Convención. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, ratificación o adhesión a la Convención, declarar que el documento será extensivo a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales fuese responsable.<sup>67</sup>

La Convención especifica la aplicación de las disposiciones relativas a los Estados Federales o no unitarios; también analiza lo relativo a las reservas hechas a la Convención, y el momento para formularlas o bien, retirarlas.<sup>68</sup>

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” entraría en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión. En relación con cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera

---

<sup>66</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículos 35, 36 y 37, *Op. Cit.*, págs. 1047-1048.

<sup>67</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículos 38, 39 y 40, págs. 1048-1049.

<sup>68</sup> Cfr. *Idem*, Artículos 41 y 42.

a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o adhesión, el instrumento jurídico entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito, por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.<sup>69</sup>

El artículo 44 prevé la posibilidad de que cualquier Estado contratante denuncie la Convención, a través de una notificación dirigida al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. De igual manera, cualquier Estado podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, solicitar la revisión de este instrumento jurídico. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas, que eventualmente habrán de adoptarse respecto de tal petición.<sup>70</sup>

Termina así la llamada “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, documento internacional que generó soluciones temporales a problemas específicos aparecidos en la época de su creación, pero que también dejó sin solución una serie de problemas que fomentaron ampliaciones posteriores, a través de las cuales podemos afirmar que la determinación de la naturaleza de refugiado ha conocido una real y progresiva evolución.

La vigencia de la problemática actual del refugiado queda en espera de una resolución integral en este siglo XXI; existe la esperanza latente de una

---

<sup>69</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 43, *Op. Cit.*, pág. 1050.

<sup>70</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 46, págs. 1050- 1051.



auténtica disposición internacional de los Estados para buscar la reconciliación en sus diferencias y la solución definitiva a sus conflictos bélicos existentes. Éstos son dos de los principales tópicos generadores de refugiados, en esta época moderna.

Consideramos que la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” es un documento fundador de la protección y asistencia a los refugiados; su redacción permitió dar solución a un problema de desplazamiento masivo de seres humanos acontecido en el continente europeo, en un momento del tiempo en el que sucedieron esos sucesos trágicos. Por ello, su campo de acción quedó limitado a la solución de ese problema particular, aunque no se puede negar la importancia que guarda este instrumento internacional, puesto que es un marco de referencia obligatorio para el conocimiento y la comprensión de los derechos y obligaciones de los refugiados.

El transcurso de las décadas muestra la importancia de ciertos postulados contenidos en el documento internacional. Los principios en él plasmados han permitido llevar a cabo un análisis y valoración de su contenido en relación con la protección a los refugiados. Aunque en la actualidad podría ser considerado un documento obsoleto, aún guarda el espíritu de cooperación internacional entre los Estados para salvaguardar aquellas vidas humanas desplazadas de su lugar de origen y en peligro de sufrir más violaciones a sus derechos humanos.

El Continente Americano fundamenta el Derecho de los Refugiados en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, documentos que han traído consigo la creación de nuevas disposiciones de carácter internacional, para intentar dar soluciones prácticas al problema de los refugiados. Este interés ha sido fomentado en el último siglo por los problemas de desigualdad económica, el incremento de la violencia en los países de América Latina y las violaciones masivas a los derechos humanos de los refugiados.

Después de la creación de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, pronto se comprendió la necesidad de dar un paso adelante a fin de superar las limitaciones contenidas en el primer documento y para ello se elaboró el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” en 1967.

### **2.1.2 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.**

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, es un documento jurídico de carácter internacional que entró en vigor el 4 de octubre de 1967. El texto del instrumento internacional fue aprobado por el Consejo Económico y Social de la Organización de la Naciones Unidas a través de la Resolución 1186 –XVL del 18 de noviembre de 1966 y la Resolución 2198 – XXI, emitida por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas pidió en su

Resolución al Secretario General del mismo organismo, que transmitiera el texto del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” a todos los Estados Partes de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y a cualquier otro Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>71</sup>

El documento contiene tres considerandos y once artículos:

- Artículo I - Disposiciones Generales.
- Artículo II - Cooperación de las Autoridades Nacionales con las Naciones Unidas.
- Artículo III - Información sobre Legislación Nacional.
- Artículo V - Solución de Controversias.
- Artículo VI - Cláusula Federal.
- Artículo VII - Reservas y Declaraciones.
- Artículo VIII - Entrada en Vigor.
- Artículo IX - Denuncia.
- Artículo X - Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas.
- Artículo XI - Depósito en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas.

---

<sup>71</sup> Cfr. “*Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Ginebra Suiza, 4 de Octubre de 1967, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los derechos humanos - Documentos básicos. 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000, pág. 1053.

La importancia del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” se esgrime del contenido de sus tres considerandos, que establecen lo siguiente:

*“Primero, considerando que la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, sólo se aplica a los refugiados que habían pasado a tener tal condición como acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951.*

*Segundo, considerando que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” fue adoptada y que existía la posibilidad, de que los refugiados interesados no quedaban comprendidos en el ámbito del instrumento jurídico internacional.*

*Tercero, considerando conveniente que todos los refugiados comprendidos en la definición de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” gozarán de igual estatuto, independientemente de la fecha límite del 1º de enero de 1951.”<sup>72</sup>*

Estos considerandos conducen en primer lugar a convenir la abolición de la limitación temporal establecida en el artículo primero de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”; en segundo lugar, a promover la protección igualitaria de los nuevos refugiados que no se encontraban comprendidos en la

---

<sup>72</sup> Cfr. “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Op. Cit.*, pág. 1053.

redacción de la Convención; y, finalmente, a establecer que los refugiados deben gozar de los mismos derechos, sin tomar en cuenta la limitante temporal contenida en el documento internacional.

Si bien es cierto que la redacción del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados intentó dejar sin efectos la limitación temporal y la limitación geográfica establecidas en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, resulta importante distinguir entre el aspecto temporal y el aspecto geográfico contenidos en el Protocolo y que son la razón medular de la creación del documento.

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” introduce, en su redacción, una modificación al ámbito temporal de aplicación descrito en el artículo primero de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. La modificación consiste en omitir la expresión temporal “...*como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951*” y también la eliminación de las palabras “... *a consecuencia de tales acontecimientos*”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1, de la Convención.<sup>73</sup>

En relación con la modificación al ámbito geográfico a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” plasma en su artículo 1, numeral 3, que el documento internacional

---

<sup>73</sup> Cfr. “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo 1, *Op. Cit.*, págs. 1053 y 1054.

será aplicado por los Estados Partes del mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del 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.<sup>74</sup>

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” viene a actualizar la Convención al remover las limitaciones temporal y geográfica. El documento internacional armonizó la definición de refugiado, para ofrecer una protección a todas las nuevas generaciones de refugiados, resultado de otros conflictos mundiales posteriores.

El Protocolo establece la obligación de los Estados Partes a cooperar en el ejercicio de las funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones. De manera específica, los Estados Parte se obligan a suministrar en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos solicitados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, acerca de la condición de refugiados, las leyes, reglamentos y

---

<sup>74</sup> Cfr. “*Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Artículo 1, *Op. Cit.*, pág.1054.

decretos que hayan entrado en vigor, concernientes a los refugiados y la ejecución del Protocolo.<sup>75</sup>

Los Estados Partes comunicarán al Secretario de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos promulgados para garantizar la aplicación del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. Toda controversia entre Estados Partes relativa a la interpretación o aplicación del documento ya citado, que no pueda ser resuelta por otros medio, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.<sup>76</sup>

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” estará abierto a la adhesión de todos los Estados Partes en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, y de cualquier otro Estado miembro de las Naciones Unidas, miembros de algún organismo especializado o que hubiese sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a adherirse al mismo. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario de las Naciones Unidas.<sup>77</sup>

El artículo sexto explica lo relativo a la “cláusula federal”, en lo concerniente a los artículos de la Convención que deben de aplicarse conforme al artículo

---

<sup>75</sup> Cfr. “*Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Artículo II, *Op. Cit.*, pág. 1054.

<sup>76</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículos III y IV, pág. 1054.

<sup>77</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo V, pág. 1055.

primero del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, y cuya aplicación depende de la acción del poder legislativo federal; las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Estados Partes que no fueran Estados federales.

El gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades de los Estados y provincias. Adicionalmente todo Estado federal que fuese parte del Protocolo, debe proporcionar, a petición de cualquier otro Estado parte, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, que ha de aplicarse conforme al “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”.<sup>78</sup>

El artículo séptimo se refiere a las reservas y al momento en que puede formularlas todo Estado, ya sea al tiempo de su adhesión o con arreglo a ciertos artículos del Protocolo.

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” entrará en vigor en la fecha de depósito del sexto instrumento de adhesión; respecto de cada Estado

---

<sup>78</sup> Cfr. “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, Artículo VI, *Op. Cit.*, pág. 1055.



que se adhiera, dicho instrumento entrará en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.<sup>79</sup>

Todo Estado parte del Protocolo puede denunciarlo en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efectos para el Estado parte interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la hubiera recibido.<sup>80</sup>

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a los Estados mencionados en el artículo quinto, todo lo relacionado a la fecha de entrada en vigor, adhesiones, reservas formuladas, reservas retiradas y denuncias del Protocolo, así como acerca de las declaraciones y notificaciones relativas a éste.<sup>81</sup>

El último artículo del documento internacional menciona que un ejemplar del “Protocolo del Estatuto de los Refugiados” quedará depositado en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas con sus respectivos textos en chino, español, francés, inglés y ruso, los cuales serán igualmente auténticos.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Cfr. “*Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”, Artículo VIII, *Op. Cit.*, pág.1056.

<sup>80</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo IX, págs.1056-1057.

<sup>81</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo X, pág.1057.

<sup>82</sup> Cfr. *Idem*, Artículo XI.

Podemos decir que el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” es un documento que reforma y complementa la definición de refugiado ya establecida en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. En la actualidad, algunos Estados que han adoptado la Convención no han adoptado el Protocolo; por consiguiente, esos Estados están comprometidos exclusivamente con el cumplimiento de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. La situación ha terminado por restar importancia a otro documento internacional que en su redacción promueve la incorporación de los nuevos casos de refugiados aparecidos después de la Segunda Guerra Mundial, lo que es la razón primaria de la creación del instrumento jurídico internacional.

El esquema de protección internacional de los refugiados tiene una amplia aplicación a todos los casos de refugiados en las situaciones actuales, siempre y cuando los Estados hayan ratificado ambos documentos jurídicos internacionales. La creación del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” resuelve de manera momentánea el asunto de la protección jurídica a los refugiados aparecidos después de 1951; sin embargo, los Estados que adoptaron el Protocolo no son la totalidad de los que adoptaron la Convención; a esto debe añadirse el hecho de que en la práctica cada Estado decide adoptar el esquema de protección internacional a los refugiados que más convenga a sus intereses, los cuales en ocasiones poco tienen que ver con la preocupación de ayudar a los refugiados en el mundo.

## **2.2 PROTECCIÓN JURÍDICA DEL REFUGIADO EN AMÉRICA LATINA.**

### **2.2.1 Declaración de Cartagena sobre Refugiados.**

América Latina ha realizado importantes esfuerzos para adaptar el sistema de las Naciones Unidas para la protección y la asistencia de los refugiados, en particular de acuerdo a la situación específica que vivió Centroamérica durante los años Setenta, Ochenta y parte de los Noventa.

En 1984 se realizó un Coloquio, en Cartagena de Indias, Colombia, al que asistieron delegados de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela; el resultado de dicho Coloquio fue la redacción de la “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”, que se refiere a los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta Contadora de la Paz y Cooperación en Centroamérica.

El Coloquio adoptó diversas conclusiones, entre las cuales se encuentran las de propiciar la ratificación o adhesión a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y al “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, por aquellos Estados que aún no lo habían hecho hasta ese momento; también se instó a que los Estados no introdujeran ningún tipo de reservas para limitar el alcance de dichos instrumentos internacionales.

La “Declaración de Cartagena” amplía la definición de refugiados, al establecer que la definición o concepto de refugiados recomendable para su utilización en la región es aquella que contiene los elementos citados por la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, y además considere como refugiados a las personas que han huido de su país porque su vida, su seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público.<sup>83</sup>

Sin embargo, algunos doctrinarios consideran lo siguiente: *“...la definición de refugiados en la Declaración de Cartagena es pieza central del sistema de protección de refugiados en América Central, no aparece en el contexto de un Tratado o Convención y por lo mismo carece de la fuerza vinculante propia del mismo, de igual manera que el texto no constituye por sí mismo una declaración adoptada por un organismo internacional intergubernamental y por ello, por su propia naturaleza, carece de fuerza jurídica vinculante. Podría decirse que los países latinoamericanos, en especial aquéllos afectados por el problema de los refugiados centroamericanos, no han querido adoptar, para resolver ese problema, la solución de tratados formales convencionales. Quizá esto se*

---

<sup>83</sup> Cfr. “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, Conclusión III, Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, en BARRETO, Natalia (compiladora), Refugiados, Legislación y Estándares internacionales básicos, 1ª edición, Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, Cuba y América Central, México, 2005, pág. 56.

*explique por las difíciles relaciones políticas existentes en la región. Se ha preferido, a fin de que las resoluciones no se conviertan en letra muerta, adoptar soluciones que poseen una fisonomía muy particular y como consecuencia de un acuerdo informal de representantes de gobiernos y expertos que se encuentran en reuniones „sui generis“ convocadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”.*<sup>84</sup>

La Declaración reitera la importancia del principio de no devolución, con expreso énfasis en la prohibición del rechazo en frontera. El principio de no devolución es la piedra angular de la protección de los refugiados; este principio debe reconocerse y respetarse, en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*.<sup>85</sup>

El principio de no devolución o expulsión del refugiado se encuentra originalmente establecido en el artículo 33 de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”; el principio se ha convertido en una norma de Derecho Internacional general con independencia de ser algún Estado parte de la Convención o del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, o independientemente de que el Estado sólo esté vinculado a uno de los documentos.

---

<sup>84</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, “La Protección Jurídica de los Refugiados en la Región Centroamericana”, en Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, Número 20, 1990 – 1991, pág. 94.

<sup>85</sup> Cfr. *Idem*.

La prohibición de la devolución extiende sus efectos, no sólo cuando se le ha reconocido como refugiado a la persona, sino antes, cuando el solicitante de refugio se encuentra aún en la frontera. Esto es a consecuencia del valor declarativo y no constitutivo que tiene la concesión del estatuto del refugiado.<sup>86</sup>

La Declaración de Cartagena incorpora a la definición la categoría de personas desplazadas dentro de sus propios territorios, también conocidos como desplazados internos. Los desplazados internos son las personas que se han visto forzadas a abandonar sus lugares de residencia para asentarse en otras localidades al interior de su propio país, personas que, en tales circunstancias, deben ser protegidas y amparadas por parte de sus países de origen.

El tratamiento de los desplazados internos por parte de los países americanos se encuentra considerado en la Declaración, la cual expresa su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. El instrumento hace un llamado a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas para aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. TRUJILLO HERRERA, Raúl, *"Derecho Internacional de los Refugiados: Medio siglo de la Convención de Ginebra"*, Op. Cit., pág. 254.

<sup>87</sup> Cfr. *"Declaración de Cartagena sobre Refugiados"*, Conclusión Novena, Op. Cit., pág. 57.

La Declaración contiene también normas y procedimientos que se han venido desarrollando con el paso del tiempo. El instrumento enfatiza la importancia de normas mínimas para el trato a los refugiados en situaciones de flujos masivos y recalca la importancia de la unidad de las familias; asimismo, hace hincapié en las soluciones duraderas, en particular la integración local y la repatriación voluntaria.

El instrumento internacionalmente conocido como “Declaración de Cartagena sobre Refugiados” es un documento político. Sin embargo, no puede dejar de otorgársele un valor jurídico relativo, a pesar de su naturaleza no formal; la cuestión interesante surge desde el momento en que se plantea si este documento internacional es vinculante para los Estados desde el punto de vista jurídico.

Coincidimos con la mayoría de la doctrina cuando explica que, desde el punto de vista formal, la Declaración no es un tratado internacional, pues no fue elaborada con las formalidades del caso ni con esa intención, pero contiene expresiones jurídicas importantes, las cuales demuestran cómo América Latina adaptó a su realidad particular el sistema universal de protección y asistencia a los refugiados.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Cfr. GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, Op. Cit., pág. 230 y RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“La Protección Jurídica de los Refugiados en la Región Centroamericana”*, Op. Cit., pág. 101.

Los principios contenidos en la “Declaración de Cartagena” fueron posteriormente desarrollados en dos documentos trascendentales para el desarrollo del Derecho de los Refugiados en la región americana: en un primer momento, la “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, y en un segundo momento, el documento denominado “Principios y Criterios para la protección y Asistencia de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”; ambos fueron el resultado de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, realizada en Guatemala cinco años después.

### **2.2.2 Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos.**

En un esfuerzo por encontrar una solución al problema del refugio en la región, los gobiernos de Centroamérica, Belice y México convocaron, del 29 de Mayo al 31 de Mayo de 1989, en la Ciudad de Guatemala, a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. Esta Conferencia tuvo la participación de representantes de los gobiernos de la región, de la comunidad internacional, de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, de diversos organismos no gubernamentales y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La Conferencia concentró principalmente su atención en las cuestiones relativas al hecho de



que las soluciones a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados internos, forman parte integral de los esfuerzos por la paz, la democracia y el desarrollo en la región.

En el marco de la Conferencia Internacional fueron adoptados dos documentos que sustentarían el desarrollo de ese proceso: la “Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, y el documento titulado, “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina”.<sup>89</sup>

La importancia del primer documento reside en vincular la solución a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados con el desarrollo social y económico de la región. Por primera vez, se establece una plataforma regional que intenta solucionar desde su origen el problema de los refugiados y vincula la problemática del desarraigo con el tema de la pobreza.

El documento “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina”, evalúa los avances

---

<sup>89</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos” y “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, Ciudad de Guatemala, 31 de mayo de 1989, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002, págs. 149 – 194.

logrados en materia de principios internacionales de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con la intención de promover su difusión y cumplimiento. En ese sentido es un documento general de referencia y ayuda para los Estados, en su tratamiento de los refugiados, repatriados y desplazados de la región centroamericana y adicionalmente es auxiliar para la interpretación de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”.<sup>90</sup>

La “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos” es un documento integrado por dos partes: la primera conocida como la “Declaración” y, la segunda como el “Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”; este último se encuentra dividido en dos secciones, la primera intitulada “Estrategia” y la segunda conocida con el nombre de “Mecanismos de seguimientos y promoción”.

Veamos con detalle el contenido de la parte correspondiente a la Declaración, en donde se establece que los países centroamericanos están preocupados por el intenso sufrimiento humano causado por el desarraigo masivo de poblaciones, que ha tenido por añadidura un impacto negativo en las poblaciones que los acogen y en los servicios y recursos naturales, entre otros, de que disponen en los países por los que transitan; asimismo, los países

---

<sup>90</sup> Cfr. IMAZ, Cecilia, La práctica del Asilo y del Refugio en México, 1ª edición, Editorial Potrerillos, México, 1995, pág. 81.

centroamericanos expresan su viva preocupación por la existencia de cientos de miles de refugiados y desplazados centroamericanos. Estos países reafirman su compromiso de favorecer el retorno voluntario de los refugiados y otras personas desplazadas por la crisis, en condiciones de seguridad y dignidad personal, que les permitan reanudar una vida normal.<sup>91</sup>

El documento expresa el compromiso de promover el respeto a los principios fundamentales de protección a los refugiados, los principios que atañen a los derechos inherentes a la persona humana y, el principio según el cual los refugiados tienen el deber de respetar y cumplir con la legislación del país de asilo, incluyendo las disposiciones legales para el mantenimiento del orden público. La Declaración contiene también la obligación para los refugiados de abstenerse de realizar actividades susceptibles de afectar el carácter estrictamente civil y humanitario de los campamentos y asentamientos, así como de realizar cualquier acción incompatible con el proceso de pacificación regional.

Los países de la región expresan en el documento, la importancia de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, en el marco de la generosa tradición de asilo y refugio en Latinoamérica. La “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”

---

<sup>91</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 150.

contribuye a desarrollar los principios y criterios pertinentes para la protección y asistencia a los refugiados en la región y sirve de guía y orientación para estos Estados.<sup>92</sup>

Los países de la región reiteran la importancia de contribuir con las soluciones en favor de las personas desplazadas, sobre bases estrictamente humanitarias; también se reconoce el papel crucial que desempeñan las comisiones tripartitas integradas por representantes del país de asilo, del país de origen y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para facilitar y promover la repatriación voluntaria de los refugiados.

El tratamiento y las soluciones en favor de los refugiados, repatriados y desplazados deben desarrollarse sobre bases estrictamente humanitarias, con el concurso y respeto de todas las partes involucradas. Todo lo anterior forma parte integral de los esfuerzos de paz, democratización y desarrollo que se realizan en la región.

Los países integrantes de la Conferencia reconocen la participación de las Organizaciones No Gubernamentales, en materia de asistencia a las poblaciones afectadas dentro del marco establecido por los gobiernos correspondientes.

---

<sup>92</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 151.

La importancia de la cooperación entre el Secretario General de la Naciones Unidas, los organismos del Sistema de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones intergubernamentales en la preparación de la Conferencia, han permitido la elaboración de propuestas de solución en beneficio de las poblaciones afectadas.

Los países presentes en la Conferencia aprobaron, de conformidad con el principio de solidaridad internacional, las orientaciones del “Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, apoyaron sus principios y objetivos como un marco inicial prometedor para actividades futuras y por tanto, reafirmaron así su compromiso de contribuir al logro de una paz firme y duradera en Centroamérica.<sup>93</sup>

Finalmente, los países integrantes de la Conferencia recomendaron que la comunidad internacional otorgara mayor apoyo a la problemática de los desplazados y que, para tal efecto, el Secretario General de las Naciones Unidas fomentara, después de consultas con los Estados, la difusión del documento sobre “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”,

---

<sup>93</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, *Op. Cit.*, pág. 153.

para que fuera utilizado como fuente de información, promoción y seguimiento para el entendimiento de la problemática que afectaba a las comunidades de la región.

Veamos ahora el contenido del documento intitulado, “Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, el cual fue elaborado por los gobiernos de los países afectados a nivel nacional. El plan es un diagnóstico pormenorizado del fenómeno de los desplazamientos masivos que han tenido lugar en la región y, como se explica en la introducción del Plan, éste consta de una primera parte que contiene la estrategia, los objetivos básicos, fundamento y programas propuestos para alcanzar soluciones a los problemas de los refugiados, los repatriados y los desplazados centroamericanos. En la segunda parte se establecen los mecanismos de seguimiento y promoción del Plan de Acción.<sup>94</sup>

La primera parte del Plan está estructurada de la siguiente manera:

- Situación actual.
- Objetivos básicos.
- Fundamentos del Plan de Acción.
- Programa de tres años para la región.

---

<sup>94</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, *Op. Cit.*, págs. 153-154.

La segunda parte del Plan está dividida de la forma siguiente:

- Mecanismos de seguimiento y promoción.
- Mecanismos a nivel nacional.
- Apoyo de instancias tripartitas.
- Mecanismos a nivel internacional.

El texto muestra la situación de los desplazados durante los últimos diez años en la región centroamericana, como resultado de la crisis prevaiente. Aunque algunos programas de asistencia habían ya auxiliado a las personas afectadas, para la mayoría de las poblaciones desarraigadas era necesario proponer alternativas viables y definitivas.<sup>95</sup>

Existen tres grupos vulnerables citados en el Plan, en orden de importancia por el número que representan:

- Refugiados.
- Repatriados.
- Desplazados.

---

<sup>95</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 154.

Los refugiados forman parte de la población desarraigada, considerados un grupo vulnerable acogidos en su mayoría en Costa Rica, México y en algunos otros países centroamericanos como Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Algunas de estas personas se encontraban hasta ese momento sin reconocimiento y asistencia como refugiados, además de encontrarse dispersos en todos los países de la región.

En segundo lugar encontramos a los repatriados, quienes también necesitan asistencia para lograr soluciones duraderas para su reasentamiento. Los repatriados son personas que con anterioridad fueron refugiados y decidieron voluntariamente regresar a su país de origen.

El conflicto y la crisis económica provocaron el desplazamiento de un tercer grupo muy importante de personas, que permanecen dentro de su propio país sin hogar y sin medios de subsistencia. A este grupo se le denomina desplazados internos y, aunque se encuentran sujetos a la jurisdicción y protección de las autoridades de sus propios países, ellos requieren de asistencia especial.<sup>96</sup>

Además, entre la población afectada por la crisis existe otro grupo que se encuentra fuera de su país, en situación de desarraigo y que significa una carga

---

<sup>96</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 154.



adicional para el país en donde residen. Se trata de personas cuya subsistencia fue imposibilitada por razón de la crisis, con independencia de si su vida, seguridad o libertad hubiera sido o no amenazada por el conflicto. Cuando estas personas se ven forzadas a abandonar sus hogares y albergarse en un país vecino, reciben la denominación de desplazados internos.

El Plan de Acción sustenta el compromiso de los países afectados para alcanzar la paz en la región, a través de propuestas de solución en beneficio de las poblaciones afectadas. Los pasos que se han dado hacia la paz constituyen la base del planteamiento de soluciones en favor de los refugiados, repatriados y desplazados.

El tratamiento de los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados, y las propuestas de solución deben desarrollarse sobre bases humanitarias y apolíticas; los Estados tiene como guía principal, la solidaridad con la persona necesitada y el imperativo de buscar soluciones humanas a sus problemas, siendo prioridades, la preservación de la vida y la integridad de la persona por encima de cualquier otra consideración.<sup>97</sup>

Los Estados afectados reiteran su adhesión a los principios fundamentales de Derechos Humanos y protección a refugiados, específicamente en los casos

---

<sup>97</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 156.

de no devolución, no discriminación, expulsión o detención del refugiado, por motivo de su ingreso ilegal al territorio del país donde se encuentra. De igual manera, los países afectados resaltan la importancia del principio según el cual los refugiados tienen el deber, como cualquier otra persona, de respetar, cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones legales para el mantenimiento del orden público. Los refugiados evitarán cualquier actividad susceptible de afectar la labor de los campamentos y asentamientos, así como evitarán realizar acciones incompatibles con el proceso de pacificación regional.<sup>98</sup>

Los países interesados consolidarán sus políticas en materia de refugiados, repatriados y desplazados para alcanzar los objetivos de impulsar programas y proyectos durante tres años, lo cual constituye una estrategia global con un carácter dinámico, en la medida que las propuestas presentadas por los países involucrados estén apoyadas en el análisis de la situación de la región.

La efectividad del Plan de Acción se sustentará en la aplicación de los programas en favor de los repatriados, refugiados y, de los desplazados internos y externos. Los programas de repatriación voluntaria contienen proyectos multisectoriales destinados a lograr la integración de los repatriados a sus comunidades, beneficiando de igual manera a la comunidad a la que retornan.

---

<sup>98</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 157.

El Plan de Acción prevé el apoyo a las comunidades del país de origen para crear las condiciones mínimas para el retorno, aún antes de que éste se produzca. La ejecución total o parcial de los programas de repatriación voluntaria dependerá del retorno efectivo de los repatriados.<sup>99</sup>

La efectiva ejecución de una repatriación voluntaria debe contener las siguientes características:

- El derecho de los refugiados a regresar a su país de origen y de recibir información sobre la situación imperante que les permita decidir libremente sobre su retorno.
- El carácter voluntario e individualmente manifestado de la repatriación.
- La necesidad de que la repatriación se lleve a cabo en condiciones de seguridad y dignidad.
- La facultad del refugiado de escoger el lugar de destino en su país, así como su libertad de movimiento y la libre elección del lugar de residencia, en iguales condiciones a sus connacionales.

---

<sup>99</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 158.

- La no discriminación por haber buscado asilo.
- El acceso a los medios de subsistencia y a la tierra, en las mismas condiciones que sus connacionales.
- Los valores étnicos y culturales respectivos.<sup>100</sup>

En consecuencia, los programas en favor de los repatriados tienden a regularizar la situación de los mismos en lo referente al otorgamiento de documentos de identidad y al registro de nacimientos, matrimonios, fallecimientos u otros actos acaecidos en el país de asilo referidos al estado civil de las personas; también propician el acceso a la nacionalidad de los hijos de los repatriados nacidos en el extranjero, cuando éstos así lo deseen, y facilitarán el reconocimiento de los estudios realizados en el país de asilo. El carácter humanitario y apolítico de la asistencia internacional en favor de la repatriación voluntaria deberá ser respetado por todas las partes involucradas durante todo el proceso de repatriación.

El Plan de Acción considera que los programas en favor de los refugiados se fundamentan en la voluntad expresada por los gobiernos de emprender acciones en favor de la población refugiada, para que ellos se adapten a los

---

<sup>100</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 158.

niveles de vida prevalecientes en las comunidades de acogida y beneficien a la población local. Otras iniciativas contemplan la ampliación de las oportunidades laborales, el fortalecimiento de los servicios públicos, la conservación de los recursos naturales y el enriquecimiento del patrimonio cultural, con pleno respeto a los valores étnicos de las poblaciones en cuestión.

Los gobiernos de los países de asilo se proponen regularizar la situación migratoria de los refugiados, a través de la aplicación de varios proyectos para reforzar las instituciones gubernamentales encargadas de supervisar la coordinación y ejecución de las políticas de los gobiernos, en materia de refugiados.

Por último, nos referiremos a los programas en favor de las personas desplazadas internas y externas; estos programas se encaminan a lograr la integración de los desplazados con un enfoque integral. Los proyectos reflejan la necesidad de otorgar un tratamiento humanitario a los desplazados internos para propiciar el retorno a sus hogares y la reconstrucción de sus comunidades. El propósito común de los programas es la integración de los desplazados internos y su participación en condiciones de igualdad en el proceso de desarrollo.

Los proyectos en beneficio de los desplazados externos incluyen el mejoramiento de la infraestructura y el apoyo a los sectores más afectados por

la presencia masiva de los desplazados externos; también los programas en favor de los desplazados externos reflejan la necesidad de otorgarles un tratamiento humanitario, con una atención integral y multisectorial, considerando también la creación de condiciones para que puedan desarrollar una vida normal. En la medida en que los desplazados externos regresen voluntariamente a su país, el Plan de Acción se propone facilitarles el acceso a los programas en beneficio de los repatriados.<sup>101</sup>

En la segunda parte del Plan de Acción analizaremos lo concerniente a los mecanismos de seguimiento y promoción. La preparación del Plan de Acción ha permitido actualizar y completar el capítulo sobre refugiados y desplazados contenido en el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica; por ello los países afectados adoptarán los mecanismos de seguimiento y promoción, de carácter nacional e internacional y dichos mecanismos, a su vez, permitirán instrumentar los objetivos y propuestas específicas contenidos en el Plan de Acción.

Los mecanismos a nivel nacional serán los siguientes:

- La constitución de un Comité Nacional de Coordinación integrado por las autoridades nacionales competentes.

---

<sup>101</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., pág. 160.

- El Comité facilitará la formulación detallada de los proyectos propuestos y contará con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Los recursos necesarios para la puesta en práctica de los proyectos serán canalizados a través de las vías que los gobiernos acuerden, considerando los procedimientos de los países cooperantes, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de otros organismos internacionales.
- Cada Comité Nacional elaborará los informes sobre la ejecución del Plan de Acción en su país.
- El Comité establecerá a nivel nacional grupos de apoyo con la participación de autoridades nacionales, de los representantes de los países cooperantes, del Alto Comisionado, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, otras agencias internacionales e instituciones financieras interesadas y de las Organizaciones No Gubernamentales.

- Los grupos de apoyo tendrán por objeto asegurar consultas periódicas, para el seguimiento, promoción de apoyo y movilización de recursos, dichos grupos se reunirán regularmente.
- El Alto Comisionado y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo brindarán conjuntamente la cooperación necesaria al Comité Nacional.
- Las instancias tripartitas que los países de asilo, los países de origen y el Alto Comisionado han puesto en marcha para facilitar y promover la repatriación voluntaria, apoyarán las acciones para el cumplimiento del Plan de Acción.<sup>102</sup>

A nivel internacional los mecanismos serán los siguientes:

- Los países afectados de la región, con el apoyo de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo actuarán de forma conjunta a nivel internacional, constituidos en el Comité de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.

---

<sup>102</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Op. Cit., págs. 161 – 162.



- El Comité de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos se reunirá cuando menos una vez al año, para evaluar la aplicación del Plan de Acción y coordinar las actividades de apoyo adicionales.
- El Comité de Seguimiento invitará a una reunión anual a representantes de los países y otras entidades interesadas, con el propósito de darles a conocer el contenido de los informes de los Comités Nacionales, para hacer una evaluación de los progresos realizados, promover el apoyo de recursos y el compromiso de financiamiento.
- El Alto Comisionado comunicará las conclusiones de las reuniones en sus informes al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Finalmente, los Comités Nacionales de los países centroamericanos enviarán los informes, sobre el avance de la ejecución del Plan de Acción en cada país al Foro de Vicepresidentes, para establecer la coordinación con el Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, *Op. Cit.*, págs. 162 – 163.

La Declaración y el Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados plasma la intención de los países de América Latina de encontrar soluciones a largo plazo a los problemas de los refugiados, repatriados y desplazados internos, que en esta época contemporánea se han agudizado como consecuencia de las desigualdades, económicas, políticas y culturales.

Se presenta también el fenómeno social de los desplazados internos y externos, un problema que ha transformado de forma negativa a las comunidades de los países concentrados en la reunión, pues vulnera los derechos humanos de aquellas personas, que se ven afectadas por la situación de ser desplazadas de sus poblaciones de origen.

La difusión y la práctica de la repatriación voluntaria son tópicos relevantes para los países participantes en la reunión, toda vez que la repatriación voluntaria es considerada la vía adecuada para disminuir los casos de refugio y desplazamiento en América Latina, sin olvidar, que la pobreza se mantiene como factor causante y difícil de erradicar, en las comunidades latinoamericanas productoras de migraciones transfronterizas.

### **2.2.3 Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina.**

El documento fue preparado por el Grupo de Expertos para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. El escrito evalúa los avances logrados en materia de principios internacionales de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con la visión de promover su difusión y cumplimiento. En ese sentido es un documento de referencia importante para la interpretación de la “Declaración de Cartagena”.

El Grupo de Expertos intentó recoger el amplio marco de principios y criterios que orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados, dentro del cual también se pueden identificar soluciones al problema de los refugiados. El documento tomó en cuenta los comentarios hechos por los gobiernos interesados a la primera versión del texto, resultado de la segunda reunión del Comité Preparatorio en Antigua, Guatemala.<sup>104</sup>

Además, en el documento se hizo referencia también al tratamiento y protección de los repatriados y desplazados; en particular, el Grupo coincidió

---

<sup>104</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Ciudad de Guatemala, 1989, en FRANCO, Leonardo (compilador), FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III, Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002, pág. 165.

con la opinión reflejada en algunos de los comentarios de los gobiernos, según los cuales era necesario llegar a una mayor claridad y concreción sobre el concepto de desplazados.

El Grupo de Expertos esperaba que el documento fuese usado como un texto de consulta y orientación; en este sentido se confiaba en que el contenido aportaría la información necesaria para su propia difusión.

La estructura del documento se presenta de la forma siguiente:

- Introducción.
- Normas jurídicas y prácticas aplicables en la materia.
- Los instrumentos sobre refugiados y su aplicación interna.
- El concepto de refugiado.
- Asilo y reglas de protección.
- Soluciones durables.
- Personas desplazadas.
- Las organizaciones no gubernamentales.
- Mecanismos de Derechos Humanos.
- Difusión.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 166.

El objetivo de los Estados al convocar a la Conferencia fue el evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, para promover su difusión y conocimiento.

Los principios contenidos en el documento orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados y constituyen un marco dentro del cual pueden ser identificadas soluciones al problema de los refugiados. Así, el propósito del documento es proporcionar una descripción de este marco, a través de la evolución de normas jurídicas y prácticas aplicables en la materia, a fin de permitir su evaluación.<sup>106</sup>

El desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos dieron lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de poblaciones. A partir de ese momento la región presenció el éxodo masivo de personas que, debido a la violencia, abandonaron sus hogares y en otros casos salieron de sus países de origen. Las personas desplazadas externamente como refugiados y los desplazados internos fueron obligados a abandonar sus hogares repentinamente atravesando áreas de conflicto y requiriendo con urgencia, protección y asistencia. La llegada y presencia de las personas desplazadas, creó a los países vecinos considerables problemas,

---

<sup>106</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 167.

especialmente en las áreas social, económica y política. Aún cuando los refugiados fueron asistidos por la comunidad internacional, las necesidades de subsistencia de estas poblaciones adicionales constituyeron una nueva carga para los recursos de los Estados receptores.

El problema de los refugiados centroamericanos, ya sea desde el punto de vista del individuo, por lo que respecta a su necesidad de protección y asistencia o bien, desde la óptica del Estado receptor, está íntimamente vinculado a la historia y coyuntura actual de la región. Los acontecimientos políticos, sociales y económicos influyen en el fenómeno de desplazamiento de personas; también las normas jurídicas para el tratamiento de los refugiados están interrelacionadas con las realidades sociales y económicas y, a su vez, dependen de éstas. Los flujos masivos de refugiados pueden afectar el orden interno y la estabilidad de los países receptores; asimismo, los refugiados tienen un impacto en la estabilidad política, social y en el desarrollo de regiones enteras, poniendo en riesgo la paz y la seguridad internacionales.<sup>107</sup>

En lo que concierne a las normas jurídicas protectoras de los derechos de los refugiados, el texto nos explica lo siguiente: *“...según el Derecho Internacional los Tratados son la fuente primaria de obligaciones para los Estados que se han adherido a ellos de conformidad con sus procedimientos*

---

<sup>107</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., págs. 169 - 170.

*constitucionales. A nivel universal, se encuentran la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, de 1951 y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, de 1967, que se aplican específicamente a los refugiados. Los principios y normas de Derechos Humanos básicos benefician también a los refugiados y repatriados, así como a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. De ahí la gran importancia en el campo de la protección del refugiado del “Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos” y del “Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Asimismo el Derecho Humanitario suministra una orientación importante en la protección de los refugiados, repatriados y personas desplazadas en casos de conflictos armados internacionales o no internacionales. Los instrumentos relevantes incluyen las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977”.*<sup>108</sup>

A nivel regional existen un gran número de Tratados de importancia directa para los refugiados, repatriados y desplazados; entre ellos figuran la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, llamada “Pacto de San José”, el “Tratado de Derecho Penal Internacional”, de 1889, la “Convención de Asilo de la Habana”, de 1928, la “Convención sobre Asilo Político”, de 1933, el “Tratado sobre Asilo y Refugio Político”, de 1939, el “Tratado de Derecho Penal

---

<sup>108</sup> *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, Op. Cit., pág. 170.*

Internacional”, de 1940, la “Convención sobre Asilo Territorial” y la “Convención sobre Asilo Diplomático”, ambas firmadas en 1940, y finalmente la “Convención Interamericana sobre Extradición”, de 1981.

En América Latina, la “Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre”, las resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, los informes de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, así como las decisiones y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, proporcionan un conjunto de principios y criterios, en materia de derechos humanos y protección del refugiado. La práctica de los Estados de la región confirma muchos de los principios y criterios aplicados a la asistencia y protección de los refugiados, repatriados y desplazados; tal es el caso del tratamiento de la repatriación voluntaria, donde varias iniciativas se han realizado y algunas de ellas han sido formalizadas mediante la creación de las comisiones tripartitas, integradas por el país de origen, el país de asilo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Por otra parte, las disposiciones constitucionales, las leyes nacionales y los reglamentos administrativos de los países respectivos confirman los esfuerzos para prestar protección y asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Cfr. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, *Op. Cit.*, págs. 171 – 172.



Al tenor del Derecho Internacional, todo Tratado en vigor es obligatorio para los Estados Partes y debe ser cumplido de buena fe; un Estado Parte no puede invocar su legislación interna como justificación para no cumplir con las obligaciones del tratado, se reconoce también como norma general en América Latina el principio según el cual las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre ellas el Derecho de los Refugiados, que están contenidas en tratados universales y regionales, forman parte directa del sistema jurídico nacional y son un componente del derecho interno.

Sobre el concepto de refugiado contenido en el documento, en donde se realiza una amplia revisión a la noción de refugiado establecida en la “Declaración de Cartagena”, la definición regional contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. La definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, a la seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto. Estos elementos fueron redactados intencionalmente en forma amplia, para que incluyan a aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y puedan ser protegidas y asistidas como refugiados.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Cfr. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 174.

El concepto de refugiado de la “Declaración de Cartagena” es analizado por el texto de la siguiente manera *“...la Declaración de Cartagena toma como punto de partida de la definición de refugiado la necesidad del individuo de recibir protección internacional y en particular, la necesidad de proteger su integridad física. Por lo tanto, los derechos protegidos son el derecho a la vida, a la seguridad y libertad incluyendo el derecho a no ser sujeto a detención a arresto arbitrario o a la tortura, según el Derecho Internacional. La primera de las dos características de la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena se cumple, por consiguiente, cuando en un momento determinado existe una amenaza alguna de esos derechos. Cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben el orden público, reflejan el hecho de que los conflictos que enfrentan varios de los Estados centroamericanos originan muchos de los desplazamientos externos de personas en la región. Estos cuatro elementos deben de comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario relativo a los conflictos armados, el cual clasifica varios tipos de situaciones que implican diferentes niveles de violencia.*

*En primer lugar, un conflicto armado internacional comprende cualquier disputa entre dos Estados que lleva a la intervención de miembros de las fuerzas armadas de uno de los dos Estados; en segundo lugar, los conflictos armados no internacionales son aquellos que tienen lugar en el territorio de un Estado Parte entre sus fuerzas armadas y las fuerzas armadas disidentes u*

*otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. La tercera situación consiste en la violencia que no constituye un conflicto armado y la cual incluye disturbios interiores y tensiones internas, atención o arresto como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar; en cuarto lugar, al hablar de otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público. El quinto de los cinco elementos incluidos en la Declaración de Cartagena se refiere a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. Se considera cumplido este elemento cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes, pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales en una forma grave y sistemática”.*<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, Op. Cit., págs.174 – 177.

Respecto del concepto de refugiado consagrado en la “Declaración de Cartagena”, algunas personas pueden ubicarse en ciertas categorías especiales. El concepto de refugiado se basa en la presunción de que las personas en cuestión son civiles, es decir, que las personas no toman parte en las hostilidades, siendo esta una condición *sine qua non* para ser refugiado. Por tanto, los combatientes, sean miembros de fuerzas regulares o irregulares no son refugiados; otras personas, como los excombatientes, pueden ser considerados refugiados en tanto cumplan con los criterios de la definición. Una categoría particular de personas, que pueden necesitar protección internacional como refugiados son los evasores y desertores del servicio militar obligatorio, estos pueden llegar a calificar como refugiados si comprueban que el ejercicio del servicio militar les llevaría a participar en actividades contrarias a genuinas convicciones políticas, religiosas o morales, o que su negativa se basa en razones válidas de conciencia o si el tipo de acción que no quieren cumplir es condenada por la comunidad internacional, como contraria a las reglas básicas de la conducta humana. Pero no podrá invocarse esta excepción cuando el país en cuestión exima a tales personas del servicio militar obligatorio o se les ofrezca una actividad alternativa.

En otros casos encontramos a las personas que abandonan su país o su residencia habitual por razones personales, ya sea para trabajar o en procura de mejores condiciones de vida; tales sujetos, conocidos como migrantes económicos, generalmente no llenan los criterios necesarios para ser

considerados como refugiados. Las víctimas de desastres naturales tampoco califican como refugiados, a menos que concurren circunstancias especiales estrechamente ligadas a la definición de refugiado. Las personas consideradas desplazadas externas son las que se encuentran fuera de su país y no tienen estatus legal o documentos que les autoricen su permanencia en el país receptor; finalmente se encuentran aquellos individuos que han sido obligados a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezcladas con consecuencias no inmediatas de los conflictos y violencia generalizada. También debemos hacer mención especial de aquellas personas que, si bien llenan los criterios para ser consideradas como refugiados, no han sido identificadas y por lo tanto, no se les ha concedido formalmente el estatus de refugiado. Estos individuos son considerados como refugiados dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de conceder el estatus de refugiado; en su mayoría estas personas están en una situación particularmente precaria, requiriendo por tanto, una atención especial de la comunidad internacional.<sup>112</sup>

Existen otros casos particulares, en los cuales las personas se encuentran sin la protección internacional que brinda la figura del refugio, como por ejemplo, aquellas personas que han cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad, un delito común grave antes

---

<sup>112</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 179.

de entrar al país de refugio o bien que han sido encontradas culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de la Organización de Naciones Unidas; al encontrarse esas personas en esta categoría se les niega el estatus de refugiados. Existen ciertas disposiciones que son importantes al considerar las solicitudes, para establecer la condición de refugiados de ex combatientes. Dichas solicitudes serán denegadas en caso de que los solicitantes hayan cometido actos atroces u otras graves violaciones de derechos humanos. En lo concerniente a los mercenarios, les será negado el derecho a solicitar refugio, pues sus actividades son contrarias a los principios fundamentales del Derecho Internacional.

Dentro de las soluciones durables al problema de los refugiados enunciadas en el texto, encontramos a la repatriación voluntaria considerada como la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, la cual es la reincorporación de los refugiados en una comunidad, en este caso, la suya. La repatriación voluntaria se entiende como un acto puramente humanitario y apolítico, que permite a los individuos retornar y acogerse a la protección de su país de origen. El derecho a la repatriación voluntaria ha sido ampliamente reconocido en la región, tanto por la legislación como por la práctica; los refugiados tienen el derecho de ser

protegidos de tal manera que puedan ejercer el derecho de volver a su país voluntariamente.<sup>113</sup>

Resulta importante reiterar, que antes de llevarse a la práctica cualquier movimiento de repatriación, es importante que todos sus aspectos sean aclarados con las partes interesadas, incluyendo a los refugiados. La repatriación debe tener lugar bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de preferencia debe de efectuarse al lugar de origen o de anterior residencia.

En el contexto regional, en donde una gran mayoría de refugiados son de origen rural, resulta importante que los refugiados puedan retornar a sus actividades económicas habituales y, con ello recuperar sus tierras y bienes.<sup>114</sup>

Para facilitar el proceso de reintegración, y que los refugiados puedan beneficiarse de la protección de las autoridades nacionales, es importante que se les otorguen los mismos documentos de identidad que a sus compatriotas. El éxito de un programa de repatriación voluntaria se debe a la adecuada asistencia que se suministre a los repatriados, ello debe de incluir transporte y ayuda durante el viaje de retorno, así como asistencia en el país de origen durante el proceso de reintegración.

---

<sup>113</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 187.

<sup>114</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 188.

Algunos países de la región han elaborado proyectos para la integración de los refugiados en el sector rural y para la creación de fuentes de empleo en el sector urbano, cuidando de no desplazar la mano de obra nacional y asegurar que sea preservada la identidad cultural de los grupos étnicos que existen entre algunos sectores de la población refugiada.

El reasentamiento en terceros países de refugiados centroamericanos no ha constituido una solución duradera de la misma importancia que la repatriación voluntaria, reservándose para algunos casos excepcionales en que por razones de protección o de reunificación familiar requieren ser reasentados. Teniendo en cuenta la situación prevaleciente en algunos de los campamentos de refugiados y siguiendo las prácticas establecidas internacionalmente, se ha considerado la necesidad de buscar reasentamiento en terceros países para algunos de los refugiados; en la actualidad, existe una necesidad reconocida de localizar otros países que pudieran recibir refugiados centroamericanos, en donde los reasentamientos puedan realizarse con carácter voluntario.<sup>115</sup>

Debemos considerar también el problema que representan hoy en día, las personas desplazadas; aunque no existe una definición generalmente aceptada, se ha considerado a los desplazados como las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales

---

<sup>115</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 191.



debido a que sus vidas, seguridad o libertad son amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero permaneciendo dentro de sus países. Las necesidades de protección y asistencia de estas personas son en algunas ocasiones mayores, a las necesidades de los refugiados que abandonaron su país de origen.

La responsabilidad primaria de atención a las personas desplazadas compete al Estado, puesto que son sus nacionales y se encuentran en su propio territorio. Sin embargo, las posibilidades de los Estados de la región para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas pueden ser limitadas, ya que los recursos con que cuentan son escasos y la ayuda internacional no va dirigida especialmente a esta categoría de personas.<sup>116</sup>

Las Organizaciones No Gubernamentales, internacionales y nacionales, desempeñan en general un papel importante en la asistencia a los refugiados, repatriados y personas desplazadas; en particular coordinan e implementan una gran variedad de programas y proyectos de asistencia.

Los principios y prácticas de Derechos Humanos proporcionan reglas a los Estados y a las organizaciones internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas. En la actualidad, en América

---

<sup>116</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 192.

Latina se intenta promover el uso de los organismos competentes del Sistema Interamericano y, en particular, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para complementar la protección internacional de los refugiados en la región. Esto también requiere de una cooperación más cercana entre, por un lado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y, por el otro, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.<sup>117</sup>

El texto concluye realizando un balance de los últimos años en donde, una toma de conciencia generalizada de la comunidad internacional por la problemática que representan los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos se ha manifestado en acciones conjuntas para la protección de los derechos humanos de estos grupos de población.

Es así como en amplios sectores de la región existe un marcado interés y necesidad de conocer más detalladamente los principios y criterios que constituyen el marco jurídico dentro del cual se buscan las soluciones adecuadas. Por ende, tanto la “Declaración de Cartagena”, como el Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en su comunicado de San Salvador identifican la necesidad

---

<sup>117</sup> Cfr. *“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”*, Op. Cit., pág. 193.

de promover la difusión, para que se cumplan los principios y criterios vigentes en la materia. Esta tarea debe tener el respaldo de los gobiernos involucrados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las Organizaciones No Gubernamentales y los demás miembros de la comunidad internacional.<sup>118</sup>

Por otra parte, observemos que la redacción del documento “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina” es un texto que, de forma general, nos presenta ciertas consideraciones específicas en materia de definición de refugiado, repatriado y desplazado; la buena disposición de los países involucrados en la redacción del contenido, cumple con el compromiso primario de ampliar los conceptos ya establecidos en la “Declaración de Cartagena”; el documento funciona como un texto auxiliar para el entendimiento de la problemática que se vive en la región centroamericana, y se convierte así en una descripción detallada de las categorías de población afectadas en la actualidad, por los grandes males sociales contemporáneos como la pobreza y la marginación.

El punto de reflexión en el que nos situamos es que consideramos que estos documentos cumplen con la función descriptiva para la que han sido diseñados,

---

<sup>118</sup> Cfr. “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 194.

aunque ofrezcan como única solución al problema del refugio y del desplazamiento, la repatriación voluntaria, que en ocasiones deja de resolver las necesidades primarias de los grupos sociales inmersos en la experiencia actual centroamericana.

La repatriación voluntaria se presenta como la única vía de reintegración de los refugiados y desplazados a sus comunidades de origen, quienes abandonaron sus países de residencia, motivados por las violaciones a sus derechos humanos. La repatriación voluntaria es un derecho de los refugiados y de otras personas, de volver voluntariamente y acogerse a la protección de su país de origen, pero aún con todo lo anterior, el éxito de la repatriación voluntaria radicarán en la igualitaria reincorporación de los repatriados a sus comunidades, con el restablecimiento de las condiciones necesarias de respeto a sus derechos económicos, sociales y culturales. Cada Estado receptor de repatriados está encargado de crear los programas de asistencia necesarios para que el proceso de reasentamiento de los repatriados a su comunidad de origen sea viable en todos los aspectos de sus necesidades humanas y así, sus derechos humanos sean dignamente reivindicados.

#### **2.2.4 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas.**

El documento fue redactado en el “Coloquio Internacional: a 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, reunión celebrada en San José, Costa Rica, en diciembre de 1994.

El motivo del Coloquio fue la conmemoración del décimo aniversario de la “Declaración de Cartagena” sobre Refugiados, que en el transcurso de una década había demostrado su validez y utilidad para el tratamiento de los problemas de desarraigo en la región. Los países de la región reconocen que la Declaración constituye un eficaz instrumento de protección internacional; a raíz de su adopción, se ha desarrollado un auspicioso proceso para el logro de soluciones duraderas a través de la integración de éstas en un marco convergente de respeto a los derechos humanos, construcción de la paz y vínculo con el desarrollo económico y social.<sup>119</sup>

El documento resalta los generosos esfuerzos realizados por los países de la región, con el valioso apoyo de la comunidad internacional, para brindar protección y tratamiento humanitario a las personas que se vieron forzadas a abandonar sus hogares. La comunidad internacional continúa en la búsqueda

---

<sup>119</sup> Cfr. “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, San José Costa Rica, 5 al 7 de Diciembre de 1994, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III, Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002, pág. 125.

concertada de soluciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano y ayudarles a normalizar sus vidas.

Los documentos intitulados, "Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y duradera en Centroamérica", "Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos", han contribuido al proceso de paz en la región, experiencia que es considerada como un marco orientador para hacer frente a situaciones similares en otras latitudes; además, cabe hacer mención de la valiosa aportación del instrumento regional, "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina", que desarrolla las ideas plasmadas en la "Declaración de Cartagena".<sup>120</sup>

En el texto se reconocen los esfuerzos de cooperación técnica y del arranque de programas de desarrollo humano en favor de las poblaciones afectadas. La labor comprometida del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la región ha permitido abrir espacios humanitarios que favorecen la construcción de la paz, para trazar nuevos horizontes en el campo del Derecho Internacional de los Refugiados. Los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe, la creciente

---

<sup>120</sup> Cfr. "Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas", *Op. Cit.*, pág. 126.

importancia del desplazamiento interno, los movimientos migratorios forzados y las violaciones a los derechos humanos, son algunos de los problemas graves que requieren la búsqueda de soluciones duraderas.

En base a lo anterior, los redactores del documento consideran que la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias.<sup>121</sup>

Los participantes del Coloquio establecieron una serie de conclusiones, que constituyen la parte medular del documento. Se reconoció la trascendencia de la “Declaración de Cartagena”, en el tratamiento de las situaciones de refugiados para encontrar las respuestas a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe, en materia de desarraigo.

Otra de las conclusiones reconoce el carácter complementario y la convergencia entre los sistemas de protección al ser humano establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. En este contexto, el Coloquio formuló un llamamiento a los Estados parte de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, de 1969 para que adoptaran las

---

<sup>121</sup> Cfr. “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, *Op. Cit.*, pág. 127.

medidas nacionales que garantizaran la plena aplicación y promoción de sus normas, así como la supervisión por parte de los órganos competentes previstos en ella.<sup>122</sup>

Los gobiernos tienen el compromiso de impulsar, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, un proceso de progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” relativos al estatuto de los refugiados, la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” y la “Declaración de Cartagena”. Los gobiernos de los Estados deben incrementar la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, así como, concretar esfuerzos para encontrar soluciones a los problemas que generan los desplazamientos forzados; dichos gobiernos tienen la responsabilidad de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas y con ello, limitar la extensión de la condición de refugiado más allá de lo necesario.

Las mujeres y niñas sean refugiadas o desplazadas, deben ser atendidas en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación, y se deberán alentar la

---

<sup>122</sup> Cfr. “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, *Op. Cit.*, pág. 127.



inclusión de criterios basados en el género para el estudio de las solicitudes de refugio.

Las soluciones integrales a los problemas de desplazamiento forzoso, como son el retorno al país de origen y la repatriación voluntaria, serán las vías adecuadas para garantizar la seguridad y dignidad de los beneficiarios, en conjunto con los esfuerzos concertados para la durabilidad del reasentamiento de las personas en sus comunidades originarias. De esta manera, se deben vincular los esfuerzos de reintegración y rehabilitación con programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo, para aliviar y erradicar la pobreza extrema, y con ello, satisfacer las necesidades humanas y el fortalecimiento de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>123</sup>

Otra situación importante es la problemática que representan los desplazados internos en la actualidad, pues se considera que es responsabilidad de los Estados de los que son nacionales y es 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 refugiados.

---

<sup>123</sup> Cfr. *“Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”*, *Op. Cit.*, pág. 129.

Los Estados deben integrarse a los foros regionales existentes en materias tales como asuntos económicos, de seguridad, de protección al medio ambiente, con el propósito de que incluyan en su agenda la consideración de temas relacionados con refugiados, migraciones y otros desplazamientos forzados. Los gobiernos y los organismos internacionales pertinentes deberán considerar las necesidades propias de las poblaciones indígenas afectadas por situaciones de desarraigo, con el debido respeto a su dignidad, sus derechos humanos, su individualidad cultural y los vínculos que mantienen con sus territorios ancestrales. En situaciones de desarraigo se debe garantizar la consulta directa con ellos y la plena participación de las poblaciones indígenas en los programas que las beneficien.<sup>124</sup>

Las Organizaciones No Gubernamentales, las iglesias y otras instancias de la sociedad civil son reconocidas por sus aportaciones positivas, en la asistencia y protección a los refugiados, repatriados y desplazados en Latinoamérica y el Caribe y éstas deberán coordinar sus actividades con las de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados impulsará en los países de América Latina y Caribe, la difusión y promoción de las normas relativas a la protección de los refugiados, incluidas las derivadas de la

---

<sup>124</sup> Cfr. *“Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”*, *Op. Cit.*, págs. 130 – 131.

“Declaración de Cartagena”, y su vinculación con las normas de Derecho Internacional Humanitario y, en general, de los derechos humanos.<sup>125</sup>

Al llegar a la parte final del documento encontramos que, los Estados participantes en el Coloquio realizan una serie de recomendaciones; entre ellas resaltan la publicación del documento como “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, la publicación de un volumen con las traducciones del caso, los documentos de trabajo, ponencias e informes, así como, las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas en la reunión; también en el documento encontramos que, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las instituciones académicas y las Organizaciones No Gubernamentales adoptarán las medidas necesarias para difundir la publicación.

Los coorganizadores transmitirán oficialmente el contenido de la Declaración, al Secretario General de las Naciones Unidas, al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y a los Jefes de Estado del Continente Americano, a fin de que se someta a consideración de los órganos correspondientes; también, se solicitará a los invitados transmitir el contenido

---

<sup>125</sup> Cfr. “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, *Op. Cit.*, pág. 131.

de la Declaración a sus respectivos gobiernos para contribuir a la aplicación de su contenido.<sup>126</sup>

La “Declaración de San José” encuentra su punto de inspiración en la “Declaración de Cartagena”; el documento resalta los aspectos principales de los temas del desarraigo humano de Latinoamérica y el Caribe, como son el refugio, el desplazamiento interno y la repatriación voluntaria, como la forma de integración de los refugiados a sus comunidades de origen.

La Declaración recapitula los esfuerzos acordados entre los países involucrados, para encontrar soluciones duraderas al problema del desplazamiento interno y de los movimientos migratorios forzados; resaltan, como es frecuente en este tipo de documentos, el optimismo y la buena voluntad de los Estados reunidos en el Coloquio, además de los organismos internacionales.

El documento hace un importante llamado a los gobiernos de los Estados para que incrementen su cooperación a nivel continental y así, erradiquen las causas que originan el éxodo forzoso de personas inmersas en esta crisis por la que transita América Latina, que afecta a la población más vulnerable del continente.

---

<sup>126</sup> Cfr. “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, *Op. Cit.*, pág. 132.

## **2.2.5 Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe.**

Este documento tuvo su origen en la Ciudad de México, en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados. La “Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe” inicia con una breve e importante introducción que expresa lo siguiente: *“...las causas que dan origen a los refugiados como la persecución, la violación de los derechos humanos, los conflictos internos e internacionales y las violaciones al derecho internacional humanitario siguen presentes en algunos países de la región. Además, las causas profundas que originan el desarraigo forzoso de personas como la pobreza extrema, la falta de oportunidades económicas y de participación política, los problemas demográficos y los recurrentes desastres naturales, subyacen en varios países de la región”*.<sup>127</sup>

La Declaración se integra por cuatro partes; en la primera parte, encontramos la evaluación de la práctica en la región en los últimos años, en la cual se observa un avance en el marco jurídico de la protección a los

---

<sup>127</sup> “Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”, Ciudad de México, México, 10 y 11 de Mayo de 1999, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002, pág. 93.

refugiados, partiendo de los principios universales y de las obligaciones adquiridas por los Estados de América Latina y el Caribe, que se derivan de los instrumentos internacionales de protección de la persona humana; así también, contribuyen a dicho avance las declaraciones no vinculantes, los planes operativos cuyos resultados positivos se debieron a la cooperación y la voluntad de los Estados, junto con la activa participación de los expertos.

El avance en el marco jurídico se caracteriza por el análisis de la condición de refugiado ya contenida en la “Declaración de Cartagena”, que constituye en la actualidad una realidad jurídica en la región y que permite asegurar la protección de las personas necesitadas. El establecimiento de un marco normativo de protección y tratamiento de refugiados, la aplicación de medidas concertadas para enfrentar las crisis de refugiados, la participación de la población refugiada y retornada en los procesos de negociación de condiciones para su repatriación con las autoridades de sus países de origen son considerados algunos de los avances en el marco jurídico internacional.<sup>128</sup>

Dentro de ese avance jurídico destaca, la voluntad de iniciar de forma inmediata la búsqueda de soluciones duraderas con la participación de los países de origen, los países de asilo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Estas soluciones duraderas serían, la repatriación

---

<sup>128</sup> Cfr. “Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”, *Op. Cit.*, pág. 94.

voluntaria de refugiados, los movimientos de retorno, la reintegración de repatriados a sus comunidades de origen y, el efectivo ejercicio de los derechos y obligaciones de los repatriados. Resulta importante el seguimiento que brinda el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para resguardar las garantías ofrecidas por los gobiernos a los refugiados, sin olvidar la integración local de los refugiados en el país de asilo, a través de la adopción de las medidas legales, económicas y sociales necesarias.

Los gobiernos reconocen el papel de coordinación, asesoría y supervisión del Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados, en la aplicación de los instrumentos internacionales y su mandato de protección internacional hacia los refugiados. La cooperación respetuosa entre gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil, es la pieza angular para encontrar soluciones a los problemas de refugiados en América Latina y el Caribe.<sup>129</sup>

Las Organizaciones No Gubernamentales promueven la autosuficiencia, la capacitación y la organización de los refugiados, a fin de reducir eventuales situaciones de dependencia o de tutelaje indefinido; así mismo podemos decir que los refugiados realizan aportes positivos a los países que les brindan asilo, lo que demuestra que los refugiados no son necesariamente una carga para los países receptores.

---

<sup>129</sup> Cfr. *“Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”*, Op. Cit., pág. 95.

En materia de género, tenemos que las mujeres refugiadas y desarraigadas requieren la adopción de medidas necesarias para su protección, pues enfrentan problemas particulares que deben ser resueltos bajo su perspectiva de género.

El sistema interamericano tiene un papel importante en materia de normativa aplicable a los refugiados y algunas de sus instituciones, como los órganos políticos de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tienen estrechas relaciones de colaboración. La aportación de América Latina al sistema internacional de protección se expresa mediante el desarrollo de doctrina y práctica jurídica en torno a instrumentos regionales y universales.<sup>130</sup>

En la segunda parte de este documento encontramos que con relación a la situación actual y a posibles retos futuros, los participantes del Seminario consideraron lo siguiente:

- El principio fundamental de no devolución es el principio ampliamente reconocido y considerado como una norma de Derecho Internacional

---

<sup>130</sup> Cfr. *“Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”*, Op. Cit., pág. 95.



Consuetudinario y de *jus cogens*”, siendo vinculante para todos los países.

- La adopción de una normativa nacional, para la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a los refugiados es todavía una aspiración no lograda en algunos países.
- La protección de los refugiados recae de forma primaria en los Estados, cuya labor es asistida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la sociedad civil en su conjunto; estos esfuerzos deberán ser complementados por la comunidad internacional a través de la asistencia técnica y financiera.
- Los participantes expresan su preocupación por las manifestaciones de racismo y xenofobia de que son o pueden ser objeto los migrantes y, en particular, su estigmatización como delincuentes. Por ello los participantes acogen con beneplácito el reciente nombramiento de un Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Para evitar en lo posible una crisis de refugiados, se necesita contar con un mecanismo de prevención en la región.

- Los términos asilo y refugio son usados como sinónimos en América Latina, porque extienden su protección a extranjeros que lo necesiten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica se formalice dicha protección, ya sea a través del régimen de los refugiados según la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” o, el régimen de asilados, según los Convenios Interamericanos en la materia.
- Los desplazados internos están amparados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, así como los principios de Derecho Internacional de los Refugiados que se aplican por analogía.
- El tratamiento del desplazamiento interno debe tener una política que contemple el principio de la responsabilidad primaria del Estado, con debida consideración a las recomendaciones contenidas en la “Declaración de San José”, de 1994.
- Se tomó nota de la elaboración de normas y principios para la protección de personas desplazadas internas, por parte del Representante del

Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos.<sup>131</sup>

La tercera parte de este documento se conforma por las recomendaciones elaboradas por los participantes del Seminario, las cuales enunciaremos a continuación:

- Los gobiernos aplicarán, sin excepciones, la norma fundamental de no devolución para proporcionar protección a los refugiados.
- Aquellos países que aún no se han adherido a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y al “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, son convocados a adherirse a dichos documentos a la brevedad.
- Los países que carecen de normativa interna de aplicación de los instrumentos sobre refugiados adoptarán a la brevedad, disposiciones que regulen los procedimientos de determinación de refugiado; también, asignarán competencias en materia de políticas del tratamiento de los refugiados a instancias específicas de su gobierno. Lo anterior en un

---

<sup>131</sup> Cfr. “Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”, *Op. Cit.*, págs. 96 – 97.

marco de progresiva armonización de las normas y estándares de protección, aplicables en la región.

- El fomento del diálogo y el entendimiento práctico entre los países de América Latina y el Caribe, son en conjunto la forma adecuada para crear estructuras y redes de protección en favor de los refugiados, con la participación complementaria de otras instancias gubernamentales y no gubernamentales.
- Deben fomentarse el estudio y la utilización efectiva de los mecanismos de protección de los derechos humanos, en favor de las poblaciones refugiadas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, deberá promover el establecimiento de los marcos de cooperación con los varios órganos del Sistema Interamericano, y en particular, con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados llevará a cabo, en colaboración con las instituciones académicas de la región, un proyecto de sistematización de las normas aplicables en América Latina en materia de protección a los refugiados y asilados.

- Los gobiernos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, incrementarán los esfuerzos en la promoción de los derechos humanos en general y, del derecho de los refugiados en particular, además de incrementar la sensibilización de la opinión pública, para crear una cultura solidaria hacia los refugiados y contrarrestar posibles tendencias xenofóbicas.
- Como parte del seguimiento al Seminario, deberán organizarse grupos de asesoría con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para mantenerlo informado de los desarrollos en los países y subregiones, para con ello, adecuar su respuesta humanitaria a la luz de los requerimientos específicos de cada subregión y de los países que las componen.
- Finalmente, los organizadores publicarán y difundirán los documentos, conclusiones y recomendaciones del Seminario.<sup>132</sup>

Observamos entonces que, la Declaración es un documento breve, constituido de cuatro partes que reúnen en su redacción las nociones importantes de las causas de origen de los refugiados, en América Latina y el Caribe.

---

<sup>132</sup> Cfr. *“Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”*, Op. Cit., pág. 99.

La importancia del reconocimiento del Derecho de los Refugiados por parte de los representantes de los Estados reunidos en el Seminario, se manifiesta en la redacción de este documento; los redactores de la Declaración se muestran de nueva cuenta ambiciosos en cuanto al contenido del documento, pero el resultado final como es usual en este tipo de textos, es sólo un reflejo de buenas intenciones y sugerencias de los representantes de los gobiernos, quienes carecen de propuestas prácticas que respondan a las necesidades actuales de los refugiados.

De cierta forma, se profundiza en el análisis de los conceptos usuales como refugiado, desplazado, asilado y repatriación voluntaria. En la búsqueda de soluciones duraderas que resuelvan la crisis de refugiados, resulta interesante la propuesta de la sistematización de las normas protectoras de los derechos de los refugiados en la región. La cooperación de los gobiernos sigue siendo la clave, para lograr el entendimiento de la problemática que representa la crisis de desplazamiento interno y externo en América Latina y el Caribe.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene una labor mediadora entre los representantes de los gobiernos; en este sentido el texto sugiere que el Alto Comisionado promueva el respeto a los derechos humanos de los refugiados para crear una cultura solidaria hacia los mismos. Es menester resaltar el estrecho campo de acción del Alto Comisionado, quien

se convierte en un espectador más, en este difícil tema del tratamiento de los derechos humanos de los refugiados.

La Declaración es un documento carente de propuestas efectivas que logren vincular a los países entre sí, para que éstos a su vez, apliquen normas jurídicas comunes, armonizando las prácticas frecuentes en materia de protección a los refugiados y asilados, incluyendo los instrumentos internacionales y regionales integradores del Derecho Internacional Humanitario. Se necesita que los Estados desarrollen un vínculo estrecho con la población afectada por el desplazamiento forzoso, para conocer sus necesidades reales y ofrecer respuestas efectivas, que muestren más que sólo buena voluntad. Entonces, la repatriación voluntaria será hasta ahora la única vía de solución compartida entre los países afectados y los refugiados; su buen funcionamiento dependerá, sin lugar a dudas, del nivel de compromiso auténtico de los representantes de los gobiernos para evitar otras crisis de refugiados.

#### **2.2.6 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.**

Este documento es considerado un instrumento de importancia regional, integrado por dos partes; la primera llamada la “Declaración” y la segunda citada como el “Plan de Acción de México”. Los gobiernos de los países de

América Latina se reunieron en la Ciudad de México para celebrar el vigésimo aniversario de la “Declaración de Cartagena”, que revitalizó la generosa tradición de asilo de América Latina. Los gobiernos de los Estados reconocen que el humanismo y la solidaridad son los principios fundamentales, que deben orientar las políticas del Estado sobre refugiados en América Latina.<sup>133</sup>

Veamos la parte correspondiente a la “Declaración”, en donde resulta importante reafirmar la validez y la vigencia de los principios y normas contenidos en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” y, de forma complementaria el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; y por ende, la importancia de la utilización bajo el principio „pro-homine” de las normas y principios de estas tres ramas del Derecho Internacional, para fortalecer la protección de los refugiados y otras personas que tienen derecho a la protección. Se reconoce el carácter de *jus cogens*” del principio de no devolución, incluyendo el no rechazo en frontera, como piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Ciudad de México, México, 16 de Noviembre del 2004 en BARRETO, Natalia (compiladora), Refugiados, Legislación y Estándares internacionales básicos, 1ª edición, Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, Cuba y América Central, México, 2005, pág. 61.

<sup>134</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 62.



Los Estados tienen la obligación de respetar el principio de no discriminación y de adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia, garantizando el ejercicio de los derechos de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

Como hemos observado a lo largo de este capítulo, es usual en este tipo de documentos reconocer que los refugiados deben tener las condiciones necesarias para el debido ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, sin olvidar que, la unidad de la familia es un derecho humano fundamental de los refugiados y deben adoptarse mecanismos que garanticen su respeto.

La progresiva armonización legislativa en materia de refugiados deberá incorporar los principios y normas contenidos en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, la “Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales relevantes. Algunos países de la región latinoamericana han realizado importantes avances, en el establecimiento de mecanismos eficientes para la determinación de refugiado; pero es imperativo que aquellos países que aún no cuentan con legislación sobre refugiados incorporen a la brevedad las

normas necesarias y soliciten asesoría técnica al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.<sup>135</sup>

Los Estados tienen la responsabilidad de brindar protección internacional a los refugiados, así como la necesaria cooperación técnica y financiera para encontrar soluciones duraderas, dentro de un marco de compromiso con la consolidación del Estado de Derecho en los países de América Latina, el respeto de los derechos humanos y los principios de solidaridad compartida.

Siempre resulta imprescindible en la redacción de las Declaraciones sobre refugiados, el abordar la problemática del desplazamiento forzado en la región, pues es necesario atender sus causas y, a la vez, desarrollar políticas y soluciones pragmáticas para brindar protección efectiva a quienes lo requieran.

Se sabe de la existencia de flujos migratorios mixtos dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados; estos refugiados necesitan un tratamiento específico con las debidas salvaguardas legales, que garanticen su identificación y acceso a los procedimientos de la condición de refugiado. Como consecuencia de lo anterior es necesaria la protección de los refugiados por parte de las Procuradurías, Comisionados de Derechos Humanos y las Defensorías del pueblo, entendidas como instituciones nacionales de promoción

---

<sup>135</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*, Op. Cit., pág. 63.

y protección de derechos humanos, y también consideradas como entidades estatales independientes, que velan por el debido ejercicio de la administración pública y la protección de los derechos fundamentales de la persona.<sup>136</sup>

Recordemos que las Organizaciones No Gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil tienen un aporte decisivo en la protección y asistencia de refugiados, incluyendo su labor de asesoría en el desarrollo de políticas de protección y soluciones duraderas; de esta forma, se debe seguir promoviendo el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, como parte de la búsqueda de políticas efectivas para intentar disminuir los flujos masivos de desplazados.

Debemos subrayar el papel importante de la cooperación entre los órganos del Sistema Americano de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, para proteger a los refugiados y a otras personas necesitadas. Dentro de este marco de cooperación los Estados deben hacer lo propio, al intensificar sus esfuerzos en favor de los refugiados y desplazados, con un espíritu de solidaridad internacional.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*, Op. Cit., págs. 63 – 64.

<sup>137</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 65.

Nuevamente, encontramos a la repatriación voluntaria como la solución duradera por excelencia para el problema de los refugiados; para ello es fundamental que los gobiernos de los países de origen, con el apoyo de la cooperación internacional, tomen las medidas oportunas para garantizar la protección de sus nacionales repatriados.

Así finaliza la parte correspondiente a la “Declaración” y a continuación analizaremos la parte denominada “Plan de Acción”.

El “Plan de Acción” está integrado por un preámbulo y cuatro capítulos; enunciaremos a continuación los puntos relevantes de este documento. Se realizaron cuatro reuniones consultivas preparatorias en Costa Rica, Brasil y Colombia, en las que se analizó la problemática de los refugiados en cada región. Con base en las conclusiones y recomendaciones de esas reuniones regionales preparatorias, los participantes elaboraron el “Plan de Acción”, con el propósito de continuar fortaleciendo los mecanismos de protección y búsqueda de soluciones para los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional en la región.<sup>138</sup>

Resaltaremos algunos puntos importantes del “Plan de Acción”:

---

<sup>138</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 68.

- Al conmemorarse el vigésimo aniversario de la “Declaración de Cartagena” todavía subsisten situaciones que generan desplazamiento forzado en Latinoamérica, particularmente en la región andina. En dicha región, la magnitud del desplazamiento forzado se ve opacada por un contexto en el que muchas personas que requieren de protección optan por el anonimato y la dispersión, y por ende, no solicitan formalmente la protección internacional.
- En la actualidad, en Latinoamérica hay países que continúan recibiendo a un número reducido de solicitantes de refugio, hay otros países que albergan un número significativo de refugiados reconocidos y existen países con programas emergentes de reasentamiento. En algunos países de la región estas situaciones convergen.
- Se dice que el marco normativo e institucional para la protección de refugiados se ha fortalecido en los últimos veinte años. Un importante número de países de América Latina ha consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo y, la gran mayoría es parte de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. Asimismo, la mayoría de los países dispone de órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado. Algunos países reconocen que la

persecución puede guardar relación con el género y la edad, teniendo presente las necesidades diferenciadas de protección de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y ancianos. Sin embargo, algunos de estos mecanismos nacionales son todavía incipientes y requieren para ser operativos de mayores recursos humanos, técnicos y financieros, incluyendo capacitación en materia de Derecho de los Refugiados, para así garantizar un procedimiento justo y eficiente.

- El ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los refugiados determina la calidad del asilo. La calidad del asilo es primordial para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados. En la medida que un refugiado encuentre protección efectiva en un país, no se verá en la necesidad de buscar protección en un tercer país a través de movimientos secundarios e irregulares.
- En las zonas trasfronterizas es importante fortalecer los programas de atención humanitaria y social, dando énfasis a enfoques territoriales y no poblacionales, de tal forma que las comunidades receptoras se beneficien al igual que los refugiados y otras personas que requieren de protección.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*, Op. Cit., págs. 69 – 70.

Todo lo anterior descrito es a nuestro parecer, el contenido más relevante del capítulo primero, a continuación mostraremos los aspectos importantes del capítulo segundo.

Las reuniones preparatorias consideraron oportuno que se reconociera la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Refugiados. Para profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados habría de realizar, en cooperación con los órganos de Derechos Humanos del Sistema Interamericano y las instituciones académicas y de investigación, los proyectos siguientes:

- Serie de investigación jurídica sobre “La protección Internacional de los refugiados en América Latina”,
- Manual sobre “Procedimientos y Criterios para la aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena”, y
- Glosario sobre “Conceptos y Términos Jurídicos del Derecho de los Refugiados”.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 71.

En el proceso de consultas, se reconoció el notable esfuerzo que los países de América Latina han realizado en los últimos veinte años para erigir un marco institucional que garantice el derecho a buscar y recibir asilo; también se señalaron deficiencias en los sistemas de asilo que dificultan el acceso a una protección efectiva por parte de los refugiados y los solicitantes de esta condición.

A fin de contribuir a un amplio conocimiento y una efectiva ejecución del marco normativo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en cooperación con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las universidades, y organizaciones de la sociedad civil, desarrollarán un “Programa Latinoamericano de Formación y Protección Internacional de los Refugiados”. Este programa estará dirigido a los funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección. El programa tendrá un proceso minucioso de selección de participantes, un régimen docente que combine la formación en el trabajo, la formación a distancia, el autoestudio y el estudio en régimen residencial; se establecerán parámetros de evaluación precisos y habrá un debido seguimiento a los graduados, entre otros elementos técnicos.

Este programa será destinado prioritariamente a:



- Presidentes, miembros, asesores jurídicos y entrevistadores de las Comisiones Nacionales de Refugiados.
- Funcionarios públicos de fronteras y aeropuertos.
- Jueces, defensores públicos y fiscales.
- Personal profesional de las instituciones nacionales de promoción y protección de Derechos Humanos.
- Personal de las Organizaciones No Gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil, participantes en las redes nacionales y regionales de protección.
- Legisladores.<sup>141</sup>

Se constataron las dificultades de algunas Comisiones Nacionales de Refugiados, u otras instancias responsables de refugiados, para la identificación del personal especializado, la puesta en marcha de sistemas de registro computarizados, la lentitud de los procesos de determinación de condición de refugiado o la debilidad de los procesos de documentación, por falta, entre otros

---

<sup>141</sup> Cfr. *“Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*, Op. Cit., págs. 72 – 73.

motivos, de recursos técnicos, humanos y financieros. Al respecto, se instó a los Estados a fortalecer los mecanismos institucionales creados para la determinación de la condición de refugiados, dotándoles de mayores recursos financieros, y se requirió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que proporcionara capacitación y asesoría técnica.<sup>142</sup>

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cooperará con los gobiernos de América Latina interesados, en la elaboración de proyectos regionales o de ámbito nacional, dentro del marco y las prioridades de un “Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados”. El fortalecimiento de las Comisiones se orientará a garantizar el respeto de las normas del debido proceso, el establecimiento de recursos efectivos, la adopción de decisiones en un plazo razonable, los procedimientos de apelación ante instancias independientes y la simplificación en la expedición de documentos.

También, se propone la ejecución de un “Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección”, que deberá atender las necesidades de las Organizaciones No Gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de Derechos Humanos.

---

<sup>142</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 73.

Por lo que respecta al apartado “Soluciones Duraderas” tenemos lo siguiente: se reiteró la necesidad de la cooperación internacional, acorde con los principios de solidaridad y responsabilidad compartida, para poner en práctica soluciones duraderas efectivas, así como para la difusión de buenas prácticas como soluciones duraderas en la región. Del contexto actual regional sobresalen dos situaciones que requieren urgente tratamiento y apoyo internacional. Por un lado, la situación de un número creciente de refugiados de extracción urbana asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina. Por otro lado, la situación de un gran número de ciudadanos colombianos en las zonas fronterizas de Ecuador, Panamá y Venezuela, en su mayoría indocumentados y, necesitados de una acción urgente de protección y asistencia humanitaria dada su alta vulnerabilidad.<sup>143</sup>

El “Programa de Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias”, pretende evitar los llamados movimientos irregulares o secundarios, pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicas y culturales. Se trata de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad

---

<sup>143</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 75.

internacional, para integrar un número de refugiados a una serie de centros urbanos de América Latina.

Tenemos ahora, el “Programa Integral Fronteras Solidarias”, dirigido a individuos indocumentados o en situación migratoria „irregular”, para proporcionarles protección y asistencia humanitaria. Los países de recepción manifiestan su voluntad para cumplir con sus obligaciones internacionales de protección, pero asimismo muestran su preocupación por la magnitud del problema humanitario. La participación de la sociedad civil en los mecanismos establecidos como parte de la protección a las personas afectadas, en zonas fronterizas es imprescindible en estos tiempos actuales, ya que permite, analizar la problemática del desplazamiento forzado en la región y su posible solución a corto plazo.<sup>144</sup>

El gobierno de Brasil propuso la creación de un “Programa Regional de Reasentamiento Solidario”, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. Esta iniciativa abre la posibilidad para que cualquier país de América Latina se asocie al programa en el momento que lo considere oportuno, ofreciendo recibir refugiados que se encuentran en otros países de América Latina. Los países de América Latina coinciden en la importancia de propiciar el establecimiento de políticas de

---

<sup>144</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 77.

reasentamiento que incluyan un marco de principios y criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación; se subraya que el reasentamiento es la solución duradera en la región y que no debe ser visto por ningún país como una carga compartida sino como un deber de solidaridad internacional; se reitera la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional para su fortalecimiento y consolidación.<sup>145</sup>

Para llevar a cabo el “Plan de Acción”, en el último capítulo se prevén los mecanismos necesarios para el cumplimiento del documento. A nivel nacional se elaborarán proyectos, además de que, las instituciones nacionales de promoción y protección de Derechos Humanos redactarán periódicamente, un informe de evaluación y seguimiento en relación con los proyectos y programas formulados dentro del ámbito del Plan de Acción. A nivel regional, se organizarán por lo menos dos reuniones al año que permitan el intercambio de informaciones y experiencias, la elaboración de proyectos regionales y la supervisión de la ejecución del Plan de Acción con la participación de los gobiernos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, otros organismos de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, donantes, representantes de la sociedad civil, las instituciones nacionales de promoción y, de protección de derechos humanos y expertos.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Cfr. “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, *Op. Cit.*, pág. 79.

<sup>146</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 80.

Para concluir el documento, se establece que a nivel internacional dentro del marco del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se organizará una reunión anual con países donantes e instituciones financieras, con la participación de la sociedad civil, con el fin de presentar los programas y proyectos del “Plan de Acción”, para informar sobre su ejecución e impacto en las poblaciones beneficiarias.

Esta última “Declaración” motiva la reflexión de los puntos trascendentales que dieron paso a su creación y que son piezas importantes para la integración del Derecho de los Refugiados. En primer lugar, puede concebirse como una Declaración más extensa y probablemente, mejor estructurada que otras analizadas con antelación, a lo largo de este capítulo segundo. El afirmar que contiene innovaciones para el Derecho del Refugiado sería un poco excesivo; lo que consideramos acertado es afirmar que este documento lleva a cabo un estudio más exhaustivo de la situación actual de los refugiados en América Latina y nos permite dar una mirada contemporánea al asunto del refugio, a sus consecuencias y a sus posibles soluciones.

La razón de la reunión entre los países latinoamericanos dio vida a la redacción de la Declaración, al conmemorarse veinte años de la “Declaración de Cartagena”, motivo primario para reunificar los compromisos, que deben ser cumplidos por los países de América Latina en beneficio de los refugiados y desplazados, quienes actualmente están habitando en la región.

La solidaridad entre los países receptores de refugiados, la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales es la clave para fortalecer la protección internacional de los refugiados. La participación de todos los sectores de la sociedad, a través de programas creados para intentar solucionar el problema del desplazamiento, son una vía alternativa de solución, sin olvidar que el resultado de una efectiva respuesta al problema de los refugiados es la cooperación internacional, acorde a los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los países del continente americano.

La ejecución de todos los programas propuestos en la Declaración, pueden conceder la posibilidad de mejorar las condiciones actuales de los refugiados y los desplazados, sin olvidar que la búsqueda de reasentamiento de las personas afectadas es una garantía solución a la crisis actual.

Recordemos que el principio de no devolución se encuentra presente en este documento, así como el de no rechazo en la frontera por parte de los países involucrados.

Sin duda este es un documento que manifiesta la esperanza latente de un mejor porvenir para los refugiados y desplazados de la región; no promete soluciones a corto plazo, pero en cambio compromete a muchos países de la región para trabajar en favor de los seres humanos, quienes carecen de

protección internacional, encontrándose en situaciones de desesperanza y miseria en todos los sentidos

## **2.3 LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DEL REFUGIADO, EL ASILADO Y EL APÁTRIDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL.**

### **2.3.1 Refugiado.**

En este último apartado correspondiente al capítulo segundo exploraremos los conceptos de refugiado, asilado y apátrida. Estos conceptos nacen en un mismo momento y convergen entre ellos; cada uno de estos conceptos se encuentra respaldado por documentos jurídicos de carácter internacional.

Veamos lo relativo al concepto de refugiado, en donde la doctrina considera lo siguiente: *“... la definición de refugiado comprendida en el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es la más amplia dentro del Derecho Internacional. En esta definición, refugiado es: cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia*



*habitual. En dicha definición destacan cuatro elementos: 1) la persona se encuentra fuera de su país de origen; 2) no puede o no quiere acogerse a la protección del gobierno de ese país; 3) no puede o no quiere hacerlo debido a fundados temores de ser perseguido y 4) el temor a ser perseguido se basa en razones de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas.*

*La definición del refugiado contenida en la Convención de 1951 es muy parecida pero no idéntica a la definición enunciada en el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (que dicta su mandato). La definición de la Convención se redacta en el contexto europeo de las dos primeras guerras mundiales e incluye también una limitación temporal “Acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”. Esta fecha límite obedecía a la voluntad de los Estados de limitar sus obligaciones ante otras situaciones de refugiados existentes o que pudieran surgir, y una limitación geográfica “en Europa” (esta última opcional). El principio clave en la Convención de 1951, y del derecho internacional del refugiado, es el de la no devolución (non refoulement) que significa que ninguna persona puede ser devuelta a su país de origen o cualquier otro país “donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. Este principio representa una prohibición absoluta a la devolución de todo solicitante de refugio o refugiado. Es indispensable para su respeto, que los Estados hayan desarrollado procedimientos de determinación de la condición de refugiado, que contengan*

*garantías esenciales y estén adecuados a la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra por lo general el solicitante”.*<sup>147</sup>

Como ya se ha citado anteriormente en este capítulo, la definición de refugiado encuentra su fundamento en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y es complementada con el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. Ambos documentos de carácter universal son la fuente generadora de la protección a los derechos de los refugiados; los Estados que han firmado estos documentos o alguno de ellos, se encuentran comprometidos a dar la protección necesaria a los solicitantes de refugio; sobre este particular otros autores opinan lo siguiente: *“...la Convención establece obligaciones a cargo del Estado de acogida. La Convención no impone obligaciones a los Estados de origen aunque, es cierto, hoy en las deliberaciones en los órganos internacionales competentes se plantea la cuestión de las obligaciones de los Estados en cuanto a la reintegración y la reinserción de los refugiados repatriados e incluso, obligaciones de la comunidad internacional en su conjunto, es decir, Estados y organizaciones internacionales para solucionar en forma adecuada y definitiva los problemas que plantea esta situación”.*<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> IMAZ, Cecilia, La práctica del Asilo y del Refugio en México, 1ª edición, Editorial Potrerillos, México, 1995, págs. 72 – 74.

<sup>148</sup> ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Derecho Internacional sobre Migración, Migraciones y Protección de los Derechos Humanos. 1ª edición, Ginebra Suiza, 2005, pág. 129.

A través de las décadas el concepto de refugiado se ha mantenido en transformación constante, toda vez que los conflictos internacionales entre los Estados dan la pauta para analizar los alcances del concepto de refugiado en la actualidad. El problema de los refugiados se entiende en estos tiempos como responsabilidad compartida entre Estados productores de refugiados y los Estados receptores; la solidaridad entre la comunidad internacional, los Estados y la sociedad civil es el camino por transitar para conseguir o restablecer el respeto a los derechos de los refugiados. En América Latina el concepto de refugiado ha sido el motivo de muchas reuniones, las cuales han dado como consecuencia una serie de Declaraciones importantes para consolidar la búsqueda de soluciones comunes al problema del refugio.

### **2.3.2 Asilado.**

Algunos autores consideran que el asilo moderno comprende dos vertientes: la territorial y la diplomática. Por la primera se comprende la protección que concede un Estado en su territorio a sujetos perseguidos por motivos políticos en su país de origen. Por otra parte, una definición aceptable de asilo diplomático es la siguiente: institución jurídica de Derecho Internacional general, destinada a garantizar, supletoriamente, la protección de los derechos esenciales de la persona humana, en momentos en que el Estado territorial no ejerce su función, ya sea porque no existe gobierno eficaz, de derecho o de hecho, ya porque los gobernantes toleran o fomentan una persecución injusta

contra el individuo, poniendo en peligro, actual o inminente, su vida, su integridad física o moral, o la libertad.<sup>149</sup>

Por su parte Cecilia Imaz explica lo siguiente: *“... el asilo se divide en territorial y diplomático. El asilo diplomático es aquel concedido por un Estado en la sede de su legación o en un barco detenido en las costas del Estado a cuya jurisdicción intenta sustraerse el individuo. Es una situación transitoria que requiere de una calificación política en la sede diplomática del país asilante y cuya práctica está sujeta a acuerdos regionales. El asilo territorial es concedido por un Estado en su propio territorio. Se habla además de asilo „neutral“ cuando éste, en tiempo de guerra, se concede a tropas o naves de Estados beligerantes, mediante el respeto de determinadas condiciones, en el territorio de un Estado Neutral”.*<sup>150</sup>

El derecho de asilo es una institución que protege a los perseguidos políticos y trae al Derecho Internacional una diferencia fundamental entre delitos comunes y delitos políticos. Las primeras manifestaciones de asilado se dan a través de las Misiones Diplomáticas en los siglos XVI y XVII. A partir de la independencia en América se va planteando la necesidad de reglamentar y codificar de manera regular el derecho de asilo. Los primeros esfuerzos

---

<sup>149</sup> Cfr. SERRANO MIGALLON, Fernando, El Asilo Político en México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 3.

<sup>150</sup> IMAZ, Cecilia, La práctica del Asilo y del Refugio en México, *Op. Cit.*, pág. 25.

corresponden a las Reglas de 1865 y las Reglas de La Paz, en 1898. El Tratado sobre derecho penal internacional suscrito en Montevideo el 23 de enero de 1889, fue el primer instrumento latinoamericano multilateral que previó el llamado asilo diplomático y estableció la obligación de respetar el asilo con respecto a los perseguidos por motivos políticos.

En 1939 se adoptó el Tratado sobre asilo y refugio político, donde se establece que la calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede. En 1928 se aprobó en la Habana, Cuba, la Convención sobre Asilo, y esta fue la primera Convención Interamericana sobre la materia. Algunos años más tarde sería suscrita la Convención sobre Asilo Político, en Montevideo; este documento agrega, entre otras cosas, que la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo, subsanando así una importante laguna en el instrumento convencional de 1928. La última de las Convenciones sobre asilo diplomático se suscribe en Caracas, en 1954; desde entonces el Sistema Interamericano no ha suscrito nuevos instrumentos en la materia.<sup>151</sup>

Se considera que el derecho de asilo tiene una doble dimensión: es un derecho que puede corresponder tanto al Estado, como al individuo. La imagen

---

<sup>151</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Derecho Internacional sobre Migración, Migraciones y Protección de los Derechos Humanos, *Op. Cit.*, pág. 119.

del Estado y del individuo son como las dos caras de una misma moneda, así se habla de un derecho de asilo y derecho al asilo.

La doctrina nos precisa lo siguiente: *“...en cuanto a la definición, el asilo se construye por exclusión: esto es, no debe amparar a una persona responsable de un delito común, ni de crímenes graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, tales el crimen de genocidio y los de lesa humanidad. La naturaleza del delito debe ser política o bien política conexas con delitos comunes. La carta que acredita al asilado es la persecución política que sufre, que le ocasiona un perjuicio injustificable, ya sea para su vida o su integridad física y mental amenazada de esa forma. La característica relevante, es que el Estado de asilo conserva el derecho de calificar unilateralmente si se trata de un delito político o no. Esta calificación del delito ha sido dejada en manos del Estado de asilo, resolviendo la disputa central para el buen funcionamiento de esta institución. Finalmente el Estado de asilo tiene la capacidad de concederlo o denegarlo, sin caer en la obligación de dar las razones para una u otra decisión. Este tema resuelve también una laguna de fondo de las primeras Convenciones sobre asilo, al dejar la potestad discrecional de otorgar asilo, en manos del Estado asilante, cuya voluntad no admite cuestionamientos sobre las razones que lo motivan”*.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Derecho Internacional sobre Migración, Migraciones y Protección de los Derechos Humanos, *Op. Cit.*, págs.123 – 124.

El asilo se considera como una institución desarrollada en América Latina y un aporte legítimo al Derecho Internacional. Es parte fundamental de los derechos humanos de las personas y en la actualidad es reconocido como una conquista de la humanidad. El asilo es una institución de naturaleza humanitaria, ya que protege la vida y la libertad ante la persecución de origen político.

### **2.3.3 Apátrida.**

El diccionario establece que un apátrida es aquella persona que carece de patria.<sup>153</sup>

Los casos de apátridas aparecen en la historia como consecuencia de las Guerras Mundiales ocurridas en el siglo pasado, las cuales provocaron desplazamientos masivos de seres humanos principalmente en el continente europeo. La redacción de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” brindó protección a los refugiados, pero los apátridas quedaron totalmente desprotegidos, entonces hubo la necesidad de crear un documento que protegiera a los apátridas; así fue como se redactó la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas” que entro en vigor el 6 de junio de 1969, este fue el primer documento que protegió a aquellas personas denominadas apátridas.

---

<sup>153</sup> Cfr. Diccionario de la Lengua Española y de Nombres Propios, 1ª edición., Editorial Océano, Madrid, España, 2009, pág. 57.

Algunos años después se crearía la “Convención para reducir los casos de Apátrida” que entro en vigor el 13 de diciembre de 1975.

La “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas” establece que el término apátrida será utilizado para designar a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.<sup>154</sup>

Es importante aclarar que todo apátrida tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes en especial que entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

El contenido de la Convención nos muestra las obligaciones y los deberes de los apátridas con respecto al Estado en donde se encuentran; por ello, todo Estado contratante otorgará a los apátridas el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los apátridas disfrutarán en el territorio de los Estados contratantes de la exención de reciprocidad, además de que todo Estado contratante continuará otorgando a los apátridas los derechos y beneficios que ya les correspondieren,

---

<sup>154</sup> Cfr. “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, Nueva York Estados Unidos de América, 28 de septiembre de 1954, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los derechos humanos - Documentos básicos, 3ª edición, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000, pág. 163.



aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de la Convención.<sup>155</sup>

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales y ex nacionales de un Estado extranjero, los Estados contratantes no aplicarán tales medidas a los apátridas únicamente por haber tenido la nacionalidad de dicho Estado. En cuanto a las medidas provisionales, se establece que ninguna disposición de la Convención impedirá que en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es un apátrida y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

El estatuto personal de todo apátrida se regirá por la ley del país de su domicilio, o por la ley del país de su residencia. Los Estados Contratantes concederán a todo apátrida el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e

---

<sup>155</sup> Cfr. *“Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”*, *Op. Cit.*, pág. 164.

inmuebles y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contactos relativos a bienes muebles e inmuebles.<sup>156</sup>

Todo apátrida tendrá libre acceso y recibirá el mismo trato que un nacional, en cuanto al acceso de los tribunales de justicia, cuando se encuentre en territorio de un Estado Contratante.

Los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en el territorio de dichos Estados un trato tan favorable como sea posible y, en todo caso, no menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general en lo relativo al derecho de un empleo remunerado o al derecho de trabajar por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio, y al de establecer compañías comerciales e industriales.

En lo relativo a la enseñanza elemental, los Estados Contratantes concederán a los apátridas el mismo trato que a los nacionales; con respecto de la enseñanza que no sea elemental, el acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjero, los Estados Contratantes concederán a los apátridas el trato más

---

<sup>156</sup> Cfr. *“Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”*, Op. Cit., pág. 167.

favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.<sup>157</sup>

Los apátridas que residan legalmente en el territorio de los Estados Contratantes recibirán el mismo trato que los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

- Remuneración, inclusive subsidios familiares cuando formen parte de las horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones pagadas, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;
- Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia, que conforme a las leyes o a los reglamentos nacionales estén previstos en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes; la primera, consiste en la posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos

---

<sup>157</sup> Cfr. "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas", *Op. Cit.*, pág. 169.

adquiridos y de los derechos en vías de adquisición, y la segunda, se refiere a la posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban las disposiciones especiales concernientes a los beneficios o partes de ellos, pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión formal.

- El derecho a indemnización por la muerte de un apátrida, resultado de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derecho habiente resida fuera del territorio de Estado Contratante.
- Los Estados Contratantes harán extensivos a los apátridas los beneficios de los acuerdos que concluyan entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y los derechos en vías de adquisición en materia de seguridad social.
- Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los apátridas, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos

análogos que están en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no Contratantes.<sup>158</sup>

Otro aspecto relevante es que los apátridas que se encuentren legalmente en el territorio del Estado Contratante tendrán el derecho de escoger su residencia y viajar libremente dentro del territorio de dicho Estado, respetando los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias para los extranjeros en general. Los apátridas deben de tener documentos de identidad validos y, en caso de no tenerlos, el Estado Contratante deberá expedírseles; para el caso de la expedición de documentos de viaje para los apátridas, estos serán expedidos por los Estados Contratantes para que se les permita trasladarse fuera del territorio.

Cada Estado Contratante, de conformidad a sus leyes y reglamentos, permitirá a los apátridas transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

Los Estados Contratantes no expulsarán a apátrida alguno que se encuentre legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. La expulsión del apátrida únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos

---

<sup>158</sup> Cfr. "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas", *Op. Cit.*, págs. 170 – 171.

legales vigentes. Los Estados facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas intentó brindar la protección necesaria a aquellas personas necesitadas de un lugar donde establecerse de forma temporal o permanente, pues debido a acontecimientos trágicos esas personas no eran consideradas como nacionales de ningún Estado. Años posteriores se redactaría la Convención para reducir los casos de Apatridia, como otro intento de solución al problema que había surgido con motivo de la Segunda Guerra Mundial y el movimiento de desplazamiento forzoso a nivel mundial.

#### **2.3.4 Diferencias entre los conceptos de refugiado, asilado y apátrida.**

Los términos de refugiado, asilado y apátrida se encuentran vinculados entre sí debido a las causas que les dieron origen, de tal suerte, que estas tres situaciones convergen en el hecho de que nacieron motivadas por razones políticas, de seguridad del individuo y de desplazamiento social, que obligan al ser humano a ubicarse en uno de los conceptos anteriores. Al respecto, exploraremos en este apartado las diferencias conceptuales, estructurales y jurídicas de estos importantes términos en el Derecho Internacional.

Algunos autores consideran lo siguiente: *“...En varios países de la región americana, las normativas nacionales han incorporado el neologismo de „refugio“; el cual ha venido a abarcar todo el régimen internacional de protección de refugiados. Tales normas se han concebido separadas de aquellas otras por las que se regula el asilo, al que por otra parte se identifica, exclusivamente, con la modalidad positivizada de los tratados y convenciones del sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial, y en las que no existe referencia al asilo contemplado en los instrumentos internacionales de derechos humanos”*.<sup>159</sup>

Otros autores comentan lo siguiente: *“...En los instrumentos jurídicos interamericanos se confunden los términos asilado y refugiado, pues se refieren a un mismo fenómeno, el de la protección por motivos humanitarios a individuos acusados de algún delito político. Sin embargo el éxodo masivo de refugiados centroamericanos en la década pasada obligo atender y reglamentar los procedimientos para el tratamiento de este nuevo fenómeno. En efecto en contraste con el asilo político, la práctica del refugio es muy reciente en América Latina. Se presento en un contexto internacional muy distinto al que dio origen al asilo latinoamericano y se otorga por razones diversas, como reza la definición de refugiado de las Naciones Unidas y la Declaración de Cartagena. Por esos motivos en México y en América Latina el asilo territorial no es*

---

<sup>159</sup> FRANCO, Leonardo. El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. 1ª Edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2003. págs. 19 – 20.

*sinónimo de refugio es una diferencia de matiz basada en el aspecto político del primero y humanitario del segundo”.*<sup>160</sup>

De lo anterior podemos inferir que la doctrina establece una clara diferencia entre el concepto de refugiado y asilado, la cual consiste en que cada una de estas figuras jurídicas responde a una necesidad particular del individuo, sea esta de carácter político o de carácter humanitario. Además encontramos otra diferencia sustancial entre cada una de estas figuras, y es que cada una de ellas cuenta con normas convencionales que le dan forma y respaldo en el Derecho Internacional.

Se considera que el asilado y el refugiado son dos figuras que tienen en común el hecho de que se refieren a individuos perseguidos individualmente, sin embargo el régimen jurídico aplicable a uno y otro es diferente. A falta de normativa internacional general relativa al asilo, su fundamento se encuentra en la soberanía estatal, tratándose de una concesión graciosa del Estado al asilado. Por el contrario, el concepto de refugiado y su régimen jurídico derivan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que son los únicos

---

<sup>160</sup> IMAZ, Cecilia, La práctica del Asilo y del Refugio en México, Op. Cit., págs. 109 – 110.



instrumentos convencionales internacionales de ámbito universal de la materia.<sup>161</sup>

Dentro de las diferencias entre los conceptos de refugiado y asilado tenemos otra opinión importante de la doctrina, que nos expresa lo siguiente: *“...A partir de la definición de refugiado cabe advertir, primero, la existencia de una nueva categoría objetiva, plasmada en una norma convencional general cuya protección ya no depende de la discrecionalidad del Estado y, segundo, la diferenciación entre el refugiado y el asilado: mientras el asilo es un derecho de la persona sin la correspondiente atribución de un deber para ningún estado en particular „se trata de una prerrogativa estatal en el ejercicio de sus competencias“, el Estatuto del Refugiado es una categoría objetiva resultante de los instrumentos convencionales internacionales, asilo y refugio están regulados por un régimen jurídico diferente en el ámbito del Derecho Internacional: el Estatuto del Refugiado y los requisitos de su reconocimiento tienen como marco de referencia la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Y a diferencia del asilo, el reconocimiento del Estatuto del Refugiado no tiene carácter discrecional. En efecto la concesión del asilo territorial es una facultad inherente al ejercicio de la soberanía del Estado, y el solicitante no es en el Derecho Internacional, titular de derecho subjetivo alguno a obtener asilo en un Estado determinado. Por el contrario, aquellos que cumplen los requisitos previstos en*

---

<sup>161</sup> Cfr. CAMPS MIRABET, Nuria, EL Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, 1ª Edición, Editorial Universitat de Lleida, Barcelona, España, 2005, págs. 37 -38.

*el artículo 1A de la Convención de Ginebra de 1951 tienen derecho al reconocimiento del Estatuto del Refugiado. Un derecho subjetivo que se corresponde con la obligación internacional de los Estados partes en la convención de reconocer dicho estatuto. En definitiva, el refugio se reconoce mientras que el asilo se otorga o se concede”.*<sup>162</sup>

Encontramos cierta unanimidad entre los doctrinarios al establecer la diferencias de fondo y forma entre refugiado y asilado; la tradición jurídica en Latinoamérica concibe al asilo como una figura de profundo arraigo en el Continente, que se ha venido desarrollando a través del tiempo, en tanto que el refugio es considerado como una figura jurídica que nació en Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Situación similar es la que ocurre con el término de apátrida, que encuentra su significado después de los conflictos bélicos del siglo XX. El término de apátrida en la actualidad está en desuso, así como la Convención que lo respalda en el ámbito del Derecho Internacional; de cierta forma podría considerársele una figura jurídica cercana al término de refugio, y probablemente es por esa razón que el término apátrida no se aplica más en nuestra época, pues el concepto de refugio ha venido a cubrir todo el espectro de atención de los individuos que se ven desplazados de manera forzada de su país de origen.

---

<sup>162</sup> CAMPS MIRABET, Nuria, El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, *Op. Cit.*, pág. 46.

Entonces centraremos nuestra atención de nueva cuenta en los conceptos de refugio y asilo, por ser éstos los conceptos jurídicos que vienen transformándose en esta época contemporánea. Veamos la distinción entre refugio y asilo que realiza el autor Jaime de Ruiz de Santiago: *“...Al intentar establecer una comparación entre la institución de asilo y de refugio es necesario referirse a las principales notas que las distinguen, a criterios que „aunque se emplean con graves consecuencias“, representan falsas diferencias, y a los puntos de semejanza que entre ambas existen.*

*Para comenzar con las notas que representan diferencias, y no pretendiendo de ninguna manera establecer una enumeración exhaustiva, habría que señalar las siguientes:*

- *Ante todo el hecho de que el asilo representa una institución convencional regional, establecida en el mundo latinoamericano, en tanto que el refugio es una institución convencional universal;*
- *La resolución que concede asilo a un peticionario posee un carácter constitutivo, en tanto que aquélla que concede refugio, tiene un carácter propiamente declarativo, abriéndose en consecuencia la posibilidad de los refugiados de „facto“ que tanta importancia tiene para algunos capítulos del Derecho de los Refugiados, como lo es todo lo pertinente a la repatriación voluntaria, de incalculables consecuencias en el caso de repatriados latinoamericanos de origen uruguayo, argentino y actualmente chileno o paraguayo. La existencia de refugiados de „facto“ constituye un punto importante en el tratamiento de los refugiados en*

*América Central. Todo esto sin detrimento de aquellas doctrinas que consideran como derecho de la persona aquél de buscar y gozar de asilo.*

- *El asilo, al menos en una de sus modalidades, abre la posibilidad de ser concedido en el propio país de origen del peticionante (con todas las consecuencias que esto conlleva), en tanto que condición esencial para el refugio es que la persona se encuentre fuera de su país de origen.*
- *Se puede afirmar que el asilo representa el ejercicio de un acto soberano propio de los Estados y respecto del cual no existe ningún organismo encargado de su cumplimiento; en el refugio existen una serie de notas „condiciones“ que constituyen a una persona en la calidad de refugiado, calidad que debe de ser juzgada y reconocida por los Estados.*
- *El asilo es una institución que nació como protección frente a una persecución, la que debe ser actual y presente, contra una persona. El refugio por el contrario, es menos riguroso el respecto, pues no requiere una actual y efectiva persecución y le es suficiente „el fundado temor de persecución“*
- *Las causas que explican la concesión del asilo son más limitadas que aquellas que dan lugar al refugio.*
- *Constituye también una diferencia interesante la que consiste en que, al decidir un Estado si concede o no el asilo, no le interesa para nada que el perseguido haya actuado en contra de las finalidades y principios de la*

*ONU, en tanto esto constituye un punto de exclusión para el reconocimiento del refugio”.*<sup>163</sup>

Los autores han hecho importantes aportaciones al tema de las diferencias entre asilo y refugio; es imprescindible resaltar que se ha llegado a sostener, de manera indebida, que es un criterio de carácter económico el que distingue al „merecedor“ del asilo de quien es un refugiado. De acuerdo a esta diferencia los refugiados serían personas de origen rural y de limitados recursos económicos, en tanto los aspirantes de asilo, serían personas de origen urbano y que posean mayores recursos económicos. De igual modo se ha llegado a sostener que aquello que distingue a los asilados, de los refugiados, es el nivel de educación que detenten o la relevancia política que poseía la persona en su país de origen. De este modo personas que hubieran tenido notoriedad política en su país o denotasen una educación superior no deberían calificar como refugiados y sólo podrían aspirar al asilo. Estos criterios erróneos parecen poder tener alguna explicación, en momentos históricos conocidos en diversos países latinoamericanos.<sup>164</sup>

A la luz de todo lo anteriormente expuesto, queda claro que estos conceptos no son sinónimos y por lo tanto, no deberían ser usados de esta forma, de tal

---

<sup>163</sup> RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, “*La Protección Jurídica de los Refugiados en la Región Centroamericana*”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Universidad Iberoamericana, México, Número 20, 1990 – 1991, págs. 87 – 89.

<sup>164</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 90.

suerte, que semánticamente estos términos carecen de proximidad alguna, y ni que decir de los alcances jurídicos de cada una de estas figuras, así como del procedimiento para ser considerado asilado o bien, refugiado, en algún Estado del Continente.

La condición de refugiado y asilado encuentran su nacimiento en dos momentos históricos distintos; la forma de observar el desarrollo de cada uno de ellos a través del tiempo, marca la diferencia en la forma de aplicación del refugio en el continente Europeo, por una parte, y la concesión del asilo, en el continente Americano, por otra parte. Los intereses políticos, económicos y sociales siempre estarán presentes al considerar el ámbito jurídico de aplicación de cada una de estas figuras por parte del Estado receptor.

Como figuras protectoras de los derechos humanos, el refugio y asilo responden en la actualidad a la misma necesidad de intensificar la respuesta de los países receptores de personas desplazadas, para integrarlas a un entorno social que no vulnere sus derechos humanos. Los países receptores de refugiados en acuerdo con los países productores de refugiados, ofrecen como vía de solución, la repatriación voluntaria. Dicha repatriación voluntaria sucederá cuando el país productor de desplazados, consiga generar las condiciones necesarias de respeto a los derechos humanos; pero en medio de tanto desorden mundial, el refugio y el asilo permanecerán operando con la

esperanza de protección a los seres humanos necesitados de un ambiente de respeto y dignidad social.

## CAPITULO 3

### ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y CANADÁ.

#### 3.1 EL REFUGIO EN MÉXICO.

##### 3.1.1 Antecedentes y situación general del Refugiado en la Ley General de Población.

Para entender mejor el concepto de refugiado es necesario citar los antecedentes que han contribuido en darle forma a dicho concepto en la legislación mexicana; así, tenemos que el siete de enero de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley General de Población” documento que incorporaba la figura del refugiado como a continuación lo revisaremos.

La “Ley General de Población”, en su artículo 41 establecía lo siguiente: “... *los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades;*

- *No inmigrante.*
- *Inmigrante*”.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> “Ley General de Población”, Artículo 41, en Diario Oficial de la Federación, México D. F., Tomo CCCXXII, Número 4, 1974, pág. 5.



Otra consideración importante contenida en la “Ley General de Población” es que en su artículo 42, se refería al No inmigrante, como el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internaba en el país temporalmente y el cual se encontraba dentro de alguna de las siguientes categorías:

- Turista; es la persona con fines de recreo o salud, en actividades artísticas, culturales o deportivas, no remunerables ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.
- Transmigrante; persona en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.
- Visitante; aquella persona que desea dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.
- Ministro de Culto o Asociado Religioso; es la persona que desea ejercer el ministerio de cualquier culto, o desea realizar labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con

antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

- Asilado Político; aquella persona que para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizada por la Secretaría de Gobernación, por el tiempo que 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 a esta calidad migratoria, salvo que hay salido con permiso de la propia dependencia.
- Refugiado; aquella persona que protege su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen y que lo obligaron a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas

que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar a esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, su 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 a la institución de refugiado.

- Estudiante; aquella persona que inicia, termina o perfecciona estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o desea realizar estudios que no lo requieran con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en

alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

- Visitante Distinguido; se establece en ocasiones especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.
- Visitantes Locales; las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.
- Visitante Provisional; la Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso a su país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

- Corresponsal; quien realiza actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal. Siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.<sup>166</sup>

Observamos que el concepto de refugiado se ubicaba en las calidades migratorias contenidas en la “Ley General de Población”, pero con la reciente reforma hecha al artículo 42 de la misma Ley, derogó entre otros, el Capítulo segundo de la Ley, que comprende la fracción VI del artículo 42 que se refería al refugiado. Sin embargo, las derogaciones del artículo 7 al 75 de la Ley General de Población entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el “Reglamento de la Ley de Migración”.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Cfr. “Ley General de Población”, Artículo 42, *Op. Cit.*, pág.5.

<sup>167</sup> Cfr. “Ley General de Población”, en Diario Oficial de la Federación, última reforma del 27 de Enero del 2011, México D.F., Tomo DCLXXXVIII, Número 20, pág. 7.

Así entonces, tenemos que la admisión del refugiado se encuentra aún sujeta a las reglas contenidas en el artículo 166 del “Reglamento de la Ley General de Población”, que establece que la admisión de los No Inmigrantes, a los que se refieren los artículos 35 y 42 de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

- Los extranjeros y extranjeras que huyendo de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público y que ingresen a territorio nacional, deberán solicitar a la oficina de migración más cercana al lugar donde se encuentra el interesado, la calidad y característica migratorias de No Inmigrante Refugiado. La solicitud deberá formularse al ingreso del territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes.
- La autoridad migratoria competente, tomará las medidas necesarias para que el solicitante permanezca a su disposición, hasta en tanto se resuelve su solicitud, debiendo enviar ésta a oficinas centrales por la vía más expedita en un plazo no mayor de veinticuatro horas.

- El interesado, al solicitar el refugio, deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, si viene o no de un tercer país, sus antecedentes personales, las pruebas que a su derecho convenga, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.
- La autoridad migratoria competente admitirá a trámite la solicitud de refugio y desahogará las pruebas ofrecidas en un plazo no mayor de diez días. Dentro de ese plazo la autoridad migratoria podría allegarse los demás medios de convicción que considere convenientes.
- La autoridad migratoria competente resolverá lo conducente en cada caso en particular, atendiendo a las manifestaciones vertidas por el interesado, las pruebas que acopie y en su caso, las recomendaciones del Comité de Elegibilidad, en un plazo no mayor de quince días, contados a partir de la presentación de la solicitud. Las oficinas centrales del Instituto, al recibir la solicitud de refugio deberán enviar copia al Comité de elegibilidad, quien emitirá con toda oportunidad su recomendación; en caso de no hacerlo, se entenderá que no tiene objeción para el otorgamiento de la característica solicitada.

- Reconocido el carácter de refugiado por la autoridad migratoria competente, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará definido en la misma resolución.
  
- No se admitirá como refugiado al extranjero o extranjera que incurra en cualquiera de las siguientes hipótesis:
  - Que se trate de un migrante por motivos económicos o distintos a los previstos en la ley.
  
  - Que el solicitante sea perseguido por motivo de delitos comunes.
  
  - Que se encuentre sujeto a un procedimiento de extradición, en cuyo caso la autoridad migratoria podrá diferir la resolución, hasta en tanto se resuelva definitivamente dicho procedimiento de extradición.
  
  - Que provenga de un país en el cual se haya negado la calidad de asilado o refugiado.



- Que no haya presentado su solicitud en tiempo, excepto que los motivos que dan origen a dicha solicitud, sean supervinientes a su ingreso al país, y
  - Que haya adquirido durante su estancia en el país distinta calidad y característica migratorias.
- Todos los extranjeros y extranjeras admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:
    - La Secretaría determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de su estancia cuando a su juicio, las circunstancias lo ameriten.
    - Los refugiados podrán solicitar la internación al territorio nacional de su cónyuge e hijos o padres que sean sus dependientes económicos.
    - Los extranjeros y extranjeras que hayan sido admitidos como refugiados, solo podrán ausentarse del país previo permiso de oficinas centrales, y si lo hicieran sin éste o permanecieren

fuera del país por más del tiempo autorizado, perderán sus derechos migratorios.

- 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 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.
- Las autorizaciones antes referidas, se concederán por el tiempo que la Secretaría lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto los interesados deberán de solicitar la renovación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta prórroga será concedida si subsisten los requisitos que determinaron el refugio y siempre que se hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría. En la misma forma se procederá con los familiares.

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

Contra la negativa de autorización al refugio procede el recurso de revisión previsto en la “Ley del Procedimiento Administrativo”, mismo que será resuelto en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso.<sup>168</sup>

La última reforma a la “Ley General de Población” en su artículo 42, elimina el concepto de refugiado establecido en la fracción VI del mismo precepto, para

---

<sup>168</sup> Cfr. “Reglamento de la Ley General de Población”, Artículo 166, en Diario Oficial de la Federación, México D. F., Tomo DLIX, Número 10, 14 de Abril del 2000, págs. 42 – 44.

dar paso a la creación de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero del 2011. Dicha Ley tiene como propósito brindar la protección y asistencia a los refugiados que se internen en territorio mexicano.

El complejo marco legal actual se compone de preceptos contenidos tanto en el Reglamento y la “Ley General de Población”, como en la “Ley de Migración” y la “Ley sobre Refugiados”. La situación se complica aún más tomando en cuenta que la vigencia de las reformas al Capítulo 2 de la “Ley de Población” están sujetas a la emisión del nuevo “Reglamento de la Ley de Migración”.

En el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expide la “Ley de Migración”, en donde se reforman, se derogan y adicionan diversas disposiciones a la “Ley General de Población” encontramos lo siguiente: *“...las reformas a la Ley General de Población entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto las derogaciones a las fracciones VII y VIII del artículo 3º y a los artículos 7 a 75 que entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración”*.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> “Ley de Migración”, Artículo segundo transitorio, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCII, México, D.F., Número 17, 25 de Mayo de 2011, pág. 33.

Por su parte con la redacción del artículo tercero transitorio de la misma Ley, se viene a complementar la idea anterior, pues el artículo nos advierte lo siguiente: “... *dentro del término de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley de Migración, en tanto, continuará aplicándose en lo que no se oponga, el Reglamento de la Ley General de Población*”.<sup>170</sup>

Después de lo anterior, podemos observar las claras especificaciones hechas por el legislador, referentes a la aplicación de la “Ley de Migración” y a su futuro Reglamento, que será publicado en el Diario Oficial de la Federación; en tanto, para los efectos de nuestra investigación, nos apoyaremos en el artículo 166 del “Reglamento de la Ley General de Población”, que nos brinda de forma general los lineamientos para determinar la condición de refugiado y que, por ahora se complementa de cierta manera, con la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” de reciente aparición. En nuestro apartado siguiente analizaremos dicha Ley y profundizaremos algunos aspectos relevantes relacionados con el artículo 166 del “Reglamento General de Población” y su ámbito de aplicación, en materia de protección de la condición de refugiado.

Por otra parte, encontramos el “Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración”, que fue publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>170</sup> “Ley de Migración”, Artículo tercero transitorio, *Op. Cit.*, pág. 30.

Federación el veintinueve de enero de 2010, y que integra en un solo texto todas las circulares administrativas relativas a los refugiados, emitidas con antelación por la Secretaría de Gobernación, encargada de regular todos los trámites relacionados con la condición de refugiado en el país.

Encontramos tres circulares administrativas sobre refugiados, que debido a su importancia, referimos a continuación: la primera circular titulada, “La determinación de la condición de refugiado y el otorgamiento de asistencia institucional a refugiados”, la segunda circular conocida como “Condición de refugiado” y por último, la circular sobre “Protección complementaria”. Las circulares fueron derogadas, al publicarse el decreto que le dio origen al “Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración”.

De manera breve explicaremos que el Manual establece en su Sección Primera, inciso K, que los criterios para la documentación del refugiado y el tratamiento del mismo, se encuentran regulados por la “Ley General de Población”, el “Reglamento de la Ley General de Población”, así como por la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. Acorde con dichos ordenamientos jurídicos y con la redacción del “Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración”, la autoridad migratoria en el procedimiento para reconocer la condición de refugiado de un extranjero, aceptará el reconocimiento de la condición de refugiado dada en otro país. La autoridad

migratoria recibirá todas las solicitudes de la condición de refugiado que fueran presentadas al ingreso del extranjero a territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes. La autoridad migratoria observará el principio de no devolución para todo aquel refugiado, así como también, garantizará la cabal comprensión en todas las entrevistas y actuaciones que lleven a cabo los solicitantes de la condición de refugiado; adicionalmente la autoridad migratoria vigilará el cumplimiento de todas las reglas establecidas en el procedimiento para solicitar el reconocimiento como refugiado.<sup>171</sup>

El tratamiento especial a los menores refugiados, mujeres embarazadas y adultos mayores, será considerado como prioridad para lograr la reunificación familiar de los refugiados. La Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados trabajará conjuntamente con el Comité de Elegibilidad designado por la autoridad migratoria, para determinar la condición de refugiado de manera eficaz. La resolución de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, será emitida dentro de los dos días hábiles siguientes; a partir de que sea notificada la recomendación del Comité de Elegibilidad, en contra de una resolución negativa procederá el recurso de revisión.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Cfr. "Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración", Sección Primera, inciso K, en Diario Oficial de la Federación, México D.F., Tomo DCLXXVI, Número 22, 29 de Enero de 2010, págs. 18 – 19.

<sup>172</sup> Cfr. "Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración", Sección Primera, inciso K, *Op. Cit.*, pág. 20.

### **3.1.2 La condición de Refugiado en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.**

La “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de 2011 y se complementa con la reforma hecha a la “Ley General de Población”, publicada el veinticinco de mayo de 2011; además, en el artículo quinto transitorio de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” se establece, que el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación tendrá un plazo de 180 días naturales para la publicación del reglamento de la Ley, en el Diario Oficial de la Federación.<sup>173</sup>

La nueva “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” viene a clarificar el panorama nacional sobre la protección y asistencia al refugiado, en la imperiosa necesidad de una normatividad actual y vigente, acorde con la problemática del desplazamiento humano alrededor del mundo.

La “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” se encuentra integrada por treinta y seis artículos, contenidos en seis Títulos, veamos a continuación su estructura:

---

<sup>173</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo quinto transitorio, en Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Tomo DCLXXXVIII, Número 20, 27 de Enero de 2011, pág.12.



- Título Primero.- Disposiciones Generales.
- Título Segundo.- De la condición de Refugiado.
- Título Tercero.- De las atribuciones en Materia de Refugiados y Protección Complementaria.
- Título Cuarto.- Del reconocimiento de la condición de Refugiado y del otorgamiento de Protección Complementaria.
- Título Quinto.-De los procedimientos de Cesación, Revocación y de Cancelación.
- Título Sexto.- De los Refugiados.<sup>174</sup>

El Título Primero de esta Ley, se integra por un capítulo único denominado “Disposiciones Generales” con cuatro artículos, en donde ubicamos el ámbito de aplicación de la Ley, los conceptos comunes que ya hemos analizado en otras Convenciones o Declaraciones sobre refugiados, como los de „fundados temores”, „país de origen”, „refugiado”, „solicitante”; y existe otra definición importante, que la Ley denomina „Protección Complementaria”, que es simplemente el principio de „no devolución”, considerado pieza angular en el sistema internacional de protección al refugiado. El ordenamiento en cuestión la define en los siguientes términos: *“...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*

---

<sup>174</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Op. Cit., págs. 2 – 14.

*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”.*<sup>175</sup>

Por otra parte, encontramos que los objetivos principales de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, según lo establece el artículo tercero son: el regular la condición del refugiado y otorgarle protección complementaria; asimismo, la Ley establecerá las bases para la atención y la asistencia a los refugiados, que se encuentren en territorio nacional para garantizar el respeto a sus derechos humanos.<sup>176</sup>

Siguiendo con nuestro análisis de la Ley, nos situamos en el Título Segundo, que versa sobre la condición del refugiado, y que contiene un primer capítulo titulado “De los principios”. La “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” considera que existen principios y criterios importantes para la protección del refugiado; éstos son los siguientes:

- No devolución.
- No discriminación.
- Interés superior del niño.
- Unidad familiar.

---

<sup>175</sup> “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 2º fracción IV, *Op. Cit.*, pág. 2.

<sup>176</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 3º, *Op. Cit.*, pág. 3.

- No sanción por ingreso irregular, y
- Confidencialidad.<sup>177</sup>

Otra cuestión relevante es que ningún solicitante o refugiado, podrá ser rechazado en frontera o ser devuelto al territorio del país donde su vida peligre. Al extranjero al que se le otorgue protección complementaria tampoco se le devolverá al territorio de otro país, donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura, penas crueles o tratos inhumanos.<sup>178</sup>

Para finalizar el capítulo, en los últimos artículos se establece, que en el caso del refugiado o extranjero que ingresen de manera irregular al país y se les otorgue protección complementaria, no se les impondrá sanción alguna por este motivo. Los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no serán objeto de discriminación en cualquiera de sus modalidades. En todo momento del reconocimiento de la condición de refugiado, se protegerá la organización y el desarrollo de la familia, así como el interés primario en la protección del niño.<sup>179</sup>

Ahora revisaremos el capítulo segundo denominado “De la condición de Refugiado”, el contenido de los dos siguientes artículos es fundamental, pues

---

<sup>177</sup> Cfr. “*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*”, Artículo 5, pág. 3.

<sup>178</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 6, pág. 3.

<sup>179</sup> Cfr. *Idem*, Artículos 7, 8, 9.

se refiere a las condiciones para solicitar el refugio, las cuales podemos enumerar de la siguiente forma:

- El extranjero para tener derecho a solicitar refugio debe encontrarse en territorio nacional.
- Puede hacer el trámite de solicitud por sí mismo, a través de un representante legal o por interpósita persona.
- Cuando el trámite sea realizado por un representante legal o por interpósita persona, el extranjero deberá ratificar su solicitud ante la Secretaría de Gobernación dentro del término de tres días hábiles.
- Al ratificar su solicitud el extranjero se continuará con el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario se tendrá por no presentada la solicitud.
- En el caso del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal y que se encuentren en territorio nacional, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado.

- En aquellos casos donde no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia, se analizarán otras fuentes de evidencia que ayuden a esclarecer la relación de parentesco.<sup>180</sup>

Dentro de este mismo capítulo nos encontramos con el artículo 13, que merece nuestra especial atención debido a que su redacción está inspirada en el artículo 1 de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y que, explica los supuestos en que el extranjero debe situarse para reconocerle la condición de refugiado; veamos cuales son estos supuestos: “...*La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:*

- 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;*
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida. Seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera,*

---

<sup>180</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículos 11 y 12, *Op. Cit.*, pág. 4.

*conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público, y*

*III. Que debido a circunstancias que haya surgido en el país de origen 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 pudiera ser amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.*<sup>181</sup>

La importancia de la redacción de este artículo 13 es vital, pues cualquier persona que pretenda ser reconocida como refugiado tendrá que situarse en alguno de los supuestos antes señalados; consideramos que este artículo es el fundamento de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” y que sin lugar a dudas, nos muestra la esencia de la idea de la protección y asistencia al refugiado, que ya ha sido plasmada en otros instrumentos de protección internacional citados en este texto.

Veamos ahora lo relativo al Título tercero denominado, “De las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria”; encontramos tres

---

<sup>181</sup> “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 13, *Op. Cit.*, pág. 4.

artículos que explican las atribuciones y competencia de la Secretaría de Gobernación en materia de refugiados y protección complementaria.

En materia de refugiados, le compete a la Secretaría de Gobernación lo siguiente:

- Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que así lo soliciten.
- Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas para la protección y asistencia de los refugiados. La Secretaría de Relaciones Exteriores y otras autoridades trabajarán conjuntamente, para promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados.
- Llevar un registro actualizado de los solicitantes y refugiados; así como, orientar a los solicitantes y refugiados sobre sus derechos y obligaciones al encontrarse en territorio nacional.
- Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados.

- Establecer y difundir criterios para la atención de solicitantes y refugiados; así mismo, establecer las bases y procedimientos entre todas las dependencias del gobierno, en todos sus niveles para que participen en la atención a los refugiados.
- Promover acciones que garanticen el derecho a solicitar la condición de refugiado. La atención a los solicitantes y a los refugiados se hará con pleno respeto a sus derechos humanos; además, se realizarán actividades para la difusión de los derechos y obligaciones de los refugiados.
- Llevar a cabo los procedimientos de cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado, también se dictarán las medidas necesarias durante dichos procedimientos, y
- Promover la difusión del derecho internacional de los refugiados, para brindar la capacitación necesaria, a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en esta materia.<sup>182</sup>

Dentro de las atribuciones relevantes que la Secretaría de Gobernación tendrá en materia de protección complementaria, tenemos las siguientes:

---

<sup>182</sup> Cfr. *“Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”*, Artículo 15, *Op. Cit.*, pág. 5.



- Otorgar protección complementaria a los extranjeros que lo necesiten, así como, llevar un registro actualizado de los extranjeros, a los que se les otorgue dicha protección, y
- Orientar a los extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria sobre sus derechos y obligaciones. La atención a los extranjeros debe ser con pleno respeto a sus derechos humanos.<sup>183</sup>

Ahora revisaremos el Título Cuarto, denominado “Del Reconocimiento de la condición de Refugiado y del otorgamiento de la Protección Complementaria”, que está integrado por dos capítulos; primero centraremos nuestra atención en el capítulo correspondiente al reconocimiento de la condición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiado consideramos que tiene ciertas etapas que deben ser cumplidas por el solicitante de refugio; con ayuda de los siguientes esquemas, explicaremos de forma breve, en qué consisten las etapas del procedimiento de reconocimiento de refugiado.

---

<sup>183</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 16, *Op. Cit.*, págs. 5 – 6.

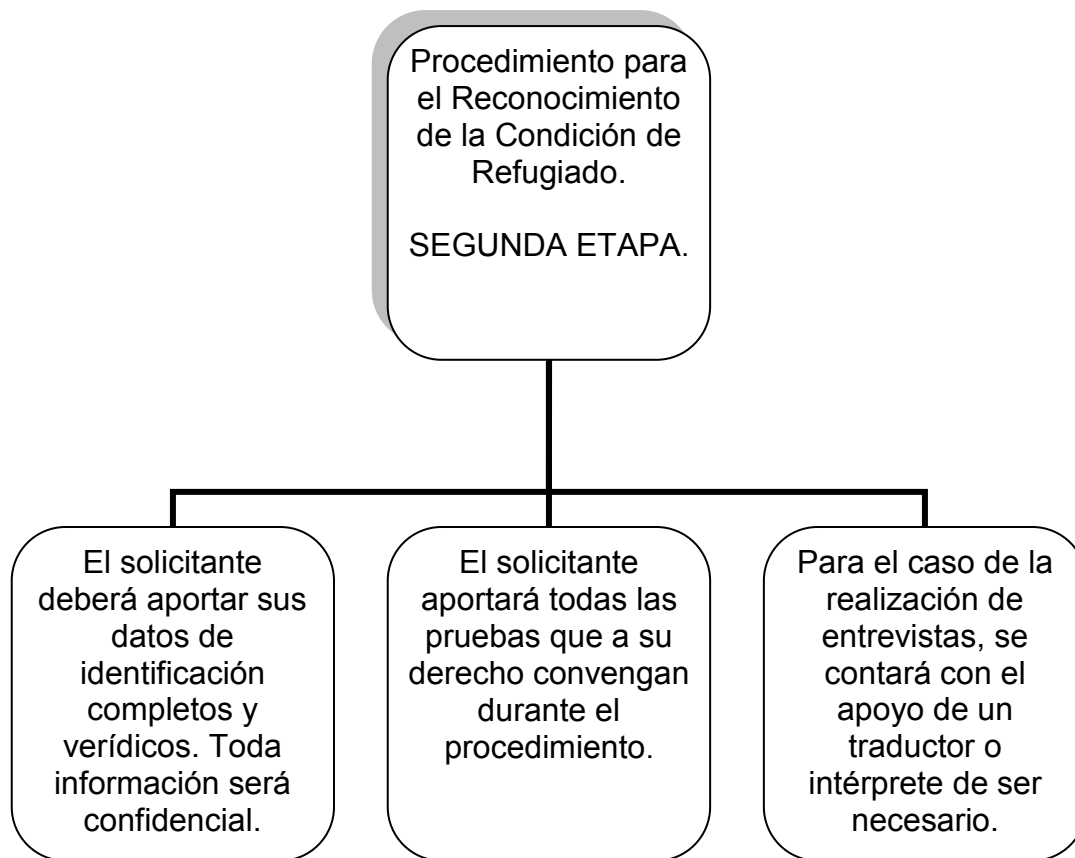
Procedimiento para  
el Reconocimiento  
de la Condición de  
Refugiado.

PRIMERA ETAPA.

Presentar solicitud  
por escrito o verbal,  
por si mismo o a  
través de un  
representante legal  
ante la Secretaría  
de Gobernación.

La solicitud se hará  
dentro de los 30  
días hábiles,  
contados a partir del  
día hábil siguiente  
al ingreso del  
solicitante.

La Secretaría de  
Gobernación  
expedirá una  
constancia del  
procedimiento a  
cada solicitante. El  
procedimiento será  
gratuito.



Es importante resaltar que la Secretaría de Gobernación, durante el procedimiento, tomará las medidas necesarias para otorgar asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como a mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género o cualquier persona que pudiera encontrarse en situación de vulnerabilidad.<sup>184</sup>

<sup>184</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 20, *Op. Cit.*, pág. 6.

Procedimiento para  
el Reconocimiento  
de la Condición de  
Refugiado.

TERCERA ETAPA.

La Secretaría  
emitirá una  
resolución escrita  
dentro de los 45  
días hábiles  
contados a partir del  
día siguiente de la  
presentación de la  
solicitud.

El plazo para emitir  
la resolución puede  
ampliarse de ser  
necesario, hasta por  
un período igual.  
La resolución será  
notificada por  
escrito.

Si la resolución es  
positiva, la  
Secretaría expedirá  
el documento que  
 acredite su estancia  
legal.  
Resolución  
negativa, procede el  
recurso de revisión  
dentro de los 15  
días hábiles, a partir  
de la notificación  
respectiva.

Adicionalmente al esquema anterior, diremos que el extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime pertinentes de conformidad con las disposiciones aplicables.<sup>185</sup>

El reconocimiento de la condición de refugiado es individual; en el caso de que se presente un ingreso masivo de un grupo de personas a territorio nacional y dicha situación produzca un incremento en las solicitudes de refugio, la Secretaría podrá fijar lineamientos específicos para su atención como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Una vez atendido el ingreso masivo, la Secretaría a la brevedad, procederá a la determinación individual de la condición de refugiado.<sup>186</sup>

Para finalizar, este capítulo primero de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, en su artículo 27, nos explica los supuestos en los que no será reconocida la condición de refugiado al extranjero; veamos cuales son:

- Que haya cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

---

<sup>185</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 25, *Op. Cit.*, pág. 8.

<sup>186</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 26, pág. 8.

- Que haya cometido un delito calificado como grave fuera del territorio nacional, antes de su internación al mismo.
- Que haya cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de la Organización de Naciones Unidas.<sup>187</sup>

Dentro de este Título cuarto, nos situaremos en el capítulo segundo, titulado “De la Protección Complementaria”. La protección complementaria a que se refiere la Ley establece que, la Secretaría de Gobernación le podrá otorgar protección al extranjero que no se encuentre dentro de los supuestos del artículo 13, de tal forma que el extranjero que se encuentre necesitado de protección para no ser devuelto al territorio de otro país, en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El otorgamiento de dicha protección está condicionado a que la Secretaría de Gobernación considere la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores; dicha opinión estará basada en la información de las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante.<sup>188</sup>

El artículo 28 nos explica lo siguiente: “...no se otorgará protección complementaria al extranjero respecto del cual existan motivos fundados para

---

<sup>187</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 27, Op. Cit., pág. 8.

<sup>188</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 28, pág. 8.

*considerar que se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 27 de la presente Ley*".<sup>189</sup>

Cuando la Secretaría de Gobernación determine que un solicitante no reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado, entonces, evaluará si el extranjero requerirá de protección complementaria. La evaluación de la protección complementaria deberá ser notificada al extranjero en la misma resolución del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Para el caso en que la Secretaría de Gobernación determine que el extranjero requerirá de protección complementaria, expedirá a la brevedad el documento migratorio, que acredite su legal estancia en el país. En caso contrario, éste quedará sujeto a las disposiciones migratorias correspondientes.<sup>190</sup>

En la parte final de este Título cuarto, encontramos que la Secretaría de Gobernación podrá retirar la protección complementaria otorgada al extranjero, en los dos siguientes casos:

- Cuando se acredite que un extranjero ocultó o falseó la información proporcionada, o

---

<sup>189</sup> *"Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria"*, Artículo 28, *Op. Cit.*, pág. 8.

<sup>190</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículos 29 – 31, pág. 8.

- Cuando hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la protección complementaria.<sup>191</sup>

El Título quinto titulado, “De los procedimientos de cesación, revocación y cancelación” se integra por dos capítulos, el primero de ellos nos describe los casos en los que se aplicará la cesación, revocación y cancelación, en el reconocimiento de la condición de refugiado. Veamos aquellos casos en donde la Secretaría de Gobernación cesará el reconocimiento de la condición de refugiado:

- Cuando el refugiado se haya acogido voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.
- Cuando habiendo perdido su nacionalidad, la recobra voluntariamente.
- Cuando el refugiado haya adquirido una nueva nacionalidad y disfruta del país de su nueva nacionalidad.
- En caso de que, el refugiado se hubiera establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual hubiera permanecido de acuerdo con el artículo 13 de la Ley.

---

<sup>191</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 32, *Op. Cit.*, págs. 8 – 9.



- Cuando hayan desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no pueda continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad y,
- Cuando el refugiado no tiene nacionalidad y, por que desaparecieron las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, encontrándose en condiciones de regresar al país en donde tenía su residencia habitual.

El reconocimiento de la condición de refugiado no cesará en los dos últimos supuestos comprendidos en el artículo 33 antes referido, cuando el refugiado pueda invocar las razones graves derivadas de la persecución por la que originalmente dejó su país de origen, o que mantenga un fundado temor de persecución por alguno de los motivos contenidos en el artículo 13.<sup>192</sup>

En el caso de la revocación del reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría de Gobernación revocará dicho reconocimiento, cuando con posterioridad a su reconocimiento, un refugiado cometa un delito contra la paz, entre los otros delitos citados en el primer supuesto del artículo 27 o, que cometa actos contrarios a las finalidades y a los principios de la Organización de Naciones Unidas. La Secretaría de Gobernación cancelará el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando tenga pruebas fehacientes que

---

<sup>192</sup> Cfr. “*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*”, Artículo 33, *Op. Cit.*, pág. 9.

demuestren que el solicitante ocultó o falseó, los hechos declarados sobre los que basó su solicitud, de tal suerte que, habiéndose conocido oportunamente, hubieran ocasionado el no reconocimiento de la condición.<sup>193</sup>

Dentro del capítulo segundo, denominado “Disposiciones Comunes”, encontramos todo lo relacionado al procedimiento de cesación, cancelación y revocación; estos procedimientos comparten disposiciones comunes entre ellos; revisaremos lo que establece la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, al respecto de estos procedimientos:

- La Secretaría de Gobernación deberá emitir resolución fundada y motivada con respecto a la cesación, cancelación o revocación del reconocimiento de la condición de refugiado, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día en que se inicie el procedimiento respectivo y la cual deberá ser notificada al extranjero.
  
- El plazo para emitir la resolución por parte de autoridad podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, en los siguientes casos:
  - La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el refugiado.

---

<sup>193</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículos 34 - 35, Op. Cit., pág. 9.

- La imposibilidad de realizar entrevistas por condiciones de salud del refugiado.
  - La petición del extranjero para aportar elementos, o
  - Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría de Gobernación, en el desarrollo del procedimiento.
- 
- Los procedimientos de cesación, revocación, o cancelación del reconocimiento de la condición de refugiado serán gratuitos.
  - La resolución deberá ser notificada por escrito al extranjero y se procurará que el extranjero comprenda el sentido de la resolución.
  - Los extranjeros que gozan de la condición derivada de refugiado podrán presentar por escrito una nueva solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, independiente del solicitante principal, la condición derivada se mantendrá hasta que se llegue a una determinación correspondiente al refugiado principal.

- El cónyuge, concubinario, concubina, hijos y dependientes del extranjero cuya condición fuese cesada, revocada o cancelada podrán solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; en caso de no hacerlo, la cesación, revocación o cancelación será efectiva cuando hayan transcurrido 30 días hábiles a partir de la determinación correspondiente al refugiado principal. No obstante, podrán solicitar a la autoridad migratoria les sea concedida legal estancia en el país.
- En contra de la resolución procede el recurso de revisión, que será presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación respectiva. El extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime necesarios acordes a las disposiciones aplicables.<sup>194</sup>

El refugiado que se encuentre sujeto a un procedimiento de cesación, revocación o cancelación del reconocimiento de la condición de refugiado tendrá los siguientes derechos:

- Recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento respectivo.

---

<sup>194</sup> Cfr. *“Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”*, Artículos 36 – 39, *Op. Cit.*, pág. 10.

- Realizar las manifestaciones que a su derecho convengan y aportar todas las pruebas que considere necesarias.
- Contar de forma gratuita con la ayuda de un traductor o intérprete en su idioma para facilitar la comunicación, recordando que se debe preservar la confidencialidad de la información.<sup>195</sup>

El artículo 43 nos explica las consecuencias que enfrentará el refugiado, cuando la autoridad declare la cesación, revocación o cancelación al refugiado que ya había sido reconocido como tal: *“...el extranjero al que sea cesado el reconocimiento de la condición de refugiado, no podrá, bajo ninguna circunstancia, realizar nueva solicitud con base en los mismos hechos y argumentos por los que fue reconocido. En los casos que el reconocimiento de la condición de refugiado sea revocado o cancelado, el extranjero no podrá, bajo ninguna circunstancia, realizar nueva solicitud bajo los mismos hechos y argumentos por los que fue reconocido o gozar de la condición derivada”*.<sup>196</sup>

El Título sexto de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria” se refiere, en el primer capítulo, a los derechos y obligaciones de los refugiados; por ello tenemos lo siguiente, en virtud de las condiciones que presentan los refugiados al salir de su país de origen respecto de los demás extranjeros,

---

<sup>195</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 40, Op. Cit., pág. 10.

<sup>196</sup> “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 43, Op. Cit., pág. 10.

deberán recibir mayores facilidades posibles para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano; en relación a todo lo anterior, los refugiados gozan de los siguientes derechos:

- Recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos.
- Recibir servicios de salud.
- Recibir educación y en su caso, el reconocimiento de sus estudios.
- Ejercer el derecho al trabajo, pudiéndose dedicar a cualquier actividad, siempre que sea lícita, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia.
- Obtener el documento de identidad y viaje expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el documento migratorio que acredite su legal estancia, este documento también será expedido por la misma Secretaría, y

- Solicitar la reunificación familiar.<sup>197</sup>

Por otra parte, los refugiados tendrán la obligación de respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para mantener el orden público.<sup>198</sup>

El capítulo segundo establece las reglas generales para el tratamiento de refugiados reconocidos en otro país; las reglas serán las siguientes:

- La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a un extranjero reconocido como refugiado en otro país, que no gozaba de protección efectiva, su internación como refugiado en territorio nacional.
- La Secretaría analizará los motivos de dicha internación y las razones por las cuales salió del país donde fue reconocido como refugiado, para determinar si gozaba o carecía de protección efectiva.
- En el caso de que se determine que la protección del tercer país es efectiva y, las causas por las cuales se le reconoció como refugiado se mantienen vigentes, será procedente la salida del refugiado de territorio nacional.

---

<sup>197</sup> Cfr. “*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*”, Artículo 44, *Op. Cit.*, pág. 11.

<sup>198</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 45, pág. 11.

- La Secretaría emitirá una resolución que deberá ser notificada por escrito al extranjero. El refugiado podrá interponer el recurso de revisión, si así lo desea, dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación y de igual forma podrá interponer los medios de defensa que estime necesarios.
- La salida del refugiado sólo procederá en caso de no existir riesgos a su vida, libertad y seguridad.<sup>199</sup>

El capítulo tercero se refiere a la estancia de los refugiados en territorio nacional; en este sentido, los refugiados y aquellos extranjeros que les sea otorgada la protección complementaria se les concederá la residencia permanente en el país, ellos podrán residir en cualquier lugar de la República Mexicana debiendo informar a la Secretaría de Gobernación de sus cambios de residencia, en ciertos casos, la autoridad podrá determinar el lugar de residencia de los solicitantes, refugiados o extranjeros.<sup>200</sup>

Los refugiados y aquellos extranjeros que requieran protección complementaria, estarán exentos del pago de derechos por concepto de servicios migratorios. Si el refugiado o extranjero que recibe protección complementaria pretende viajar a su país de origen, deberá de avisar a la

---

<sup>199</sup> Cfr. “*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*”, Artículos 46 - 47, *Op. Cit.*, pág. 11.

<sup>200</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 48, *Op. Cit.* pág. 12.



Secretaría de Gobernación. La información que proporcione el refugiado o extranjero que reciba protección complementaria, podrá dar inicio al procedimiento de cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado, así como el retiro de la protección complementaria. En el caso de que existan razones por las que el solicitante, refugiado o extranjero ponga en riesgo la seguridad nacional o haya sido objeto de una condena definitiva, por un delito grave el cual constituye una amenaza a la sociedad, podrá ser expulsado o devuelto a otro país.<sup>201</sup>

En caso de que haya una solicitud de extradición de un extranjero, que hubiese solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado o de un refugiado, se observará lo siguiente:

- La Secretaría de Relaciones Exteriores notificará a la Secretaría de Gobernación en un plazo no mayor a cinco días hábiles, a partir de la fecha en que reciba la solicitud de extradición.
- Durante el procedimiento de extradición, la Secretaría de Gobernación deberá de emitir su opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores, respecto de si la solicitud es acorde o no, al principio de no devolución, el

---

<sup>201</sup> Cfr. *“Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”*, Artículos 50 - 52, *Op. Cit.*, pág. 12.

cual siempre será respetado, por ser un principio internacional de protección al refugiado.

- La opinión emitida por la autoridad correspondiente se hará llegar al Juez de conocimiento, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para su consideración antes de emitir su opinión.
- Cuando una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentre pendiente de resolución, la Secretaría deberá resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado, en un plazo no mayor a diez días hábiles.<sup>202</sup>

El último capítulo cuarto de este Título y, último de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, denominado “De la Asistencia Social”, expresa que la Secretaría de Gobernación adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de su país de origen. Algunas medidas para asistir de forma institucional a los refugiados serán las siguientes:

---

<sup>202</sup> Cfr. “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, Artículo 53, *Op. Cit.*, pág. 12.

- Establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades federales y locales, para que los solicitantes que se encuentren en estado vulnerable y los refugiados, puedan recibir apoyos para atender sus necesidades inmediatas.
- Promover que las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones brinden las facilidades a los solicitantes y a los refugiados, para el acceso a los beneficios de sus programas.
- Cuando el refugiado requiera de los servicios consulares de su país de origen, para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, las autoridades competentes tomarán las medidas necesarias para apoyar al refugiado.
- Para la reunificación familiar, la Secretaría podrá autorizar por derivación de la condición de refugiado, el ingreso a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del refugiado, así como la capacidad económica para su manutención.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> Cfr. “*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*”, Artículos 54 – 58, pág. 13.

Así finaliza la “Ley sobre Refugiado y Protección Complementaria”, citábamos al inicio de este subcapítulo que aún queda pendiente la publicación del Reglamento que complementa esta Ley, pero el contenido actual de la Ley nos muestra la intención del legislador de estructurar de una mejor forma la normatividad del reconocimiento de la condición de refugiado, su asistencia y protección. Recordemos que, hasta hace un año no existía una “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, razón por la cual todas las normas jurídicas relativas a refugiados se encontraban dispersas en leyes, reglamentos o circulares no especializadas en materia de protección y asistencia a los refugiados; pero ahora con las recientes reformas en materia migratoria se pretende mejorar la reglamentación relativa al refugio en México, que parecía hasta hace algún tiempo una materia poco provista de elementos normativos efectivos para enfrentar la situación del desplazamiento masivo de personas a nivel mundial, que inició el siglo pasado.

Brevemente, señalaremos que el artículo 166 del “Reglamento de la Ley General de Población”, contiene algunas disposiciones que regulan el procedimiento de reconocimiento de refugiado, disposiciones consideradas hasta hoy vigentes, pues aún no han sido publicados el Reglamento de la nueva Ley de Migración y el “Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”; mientras que esto no ocurra, encontramos ciertas diferencias entre el artículo 166 y las disposiciones establecidas en la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”.

Si bien es cierto que las disposiciones contenidas en el “Reglamento de la Ley General de Población” no contravienen totalmente las disposiciones de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, podrían llegar a causar cierta confusión al extranjero en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; el contenido de estas disposiciones ya ha sido explicado en este capítulo, pero ahora solo nos resta plasmar las variaciones encontradas entre un documento y otro; veamos cuales son estas diferencias:

- En el Reglamento, la solicitud se formulará dentro de los 15 días naturales, en la Ley se establece que será dentro de los 30 días hábiles.
- En el Reglamento se establece que la autoridad desahogará las pruebas en un plazo no mayor de 10 días, en la Ley no se establece ningún plazo para el desahogo de pruebas.
- El Reglamento nos explica que, la autoridad emitirá una resolución en un plazo no mayor de quince días contados a partir de la presentación de la solicitud, mientras en la Ley se especifica que, la Secretaría de Gobernación emitirá una resolución dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente de haber presentado la solicitud.

- El Reglamento nos aclara que contra la negativa de autorización de refugio procede el recurso de revisión, que será resuelto en un plazo no mayor a 5 días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso; por su parte, la Ley explica que en esta misma situación se podrá interponer el mismo recurso, pero dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, acorde a lo establecido en el Reglamento respectivo.<sup>204</sup>

Para cerrar este breve análisis al artículo 166 del “Reglamento de la Ley General de Población”, diremos que este artículo no profundiza en ciertos aspectos de la protección y asistencia al refugiado como lo hace la Ley en la materia, pero el respeto al principio de no devolución se hace presente; también se hace referencia a la actuación del Comité de Elegibilidad, que en ciertos casos emitirá recomendaciones, que serán tomadas en cuenta por la autoridad encargada de resolver sobre la situación del refugiado. La utilidad de este artículo podría radicar, en que se le puede considerar como el preámbulo que sirvió para el desarrollo de la actual “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Cfr. “Reglamento de la Ley General de Población”, Artículo 166, en Diario Oficial de la Federación, última reforma del 19 de Enero del 2011, México D. F., Tomo DCLXXXVIII, Número 14, págs. 42 – 44.

<sup>205</sup> Cfr. “Reglamento de la Ley General de Población”, Artículo 166, *Op. Cit.*, pág. 43.

### **3.1.3 La reforma a la Ley de Migración y la situación actual de las disposiciones sobre refugiados.**

En la parte inicial de este capítulo habíamos explicado la situación de la reforma a la “Ley de Migración”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, sabemos que mientras no sea publicada la reglamentación complementaria de esta Ley, será aplicado de manera supletoria el “Reglamento de la Ley General de Población”.

La “Ley de Migración” se encuentra integrada por siete Títulos con un total de ciento sesenta y siete artículos; veamos a continuación cuales son dichos Títulos:

- Título Primero, Disposiciones Generales.
- Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Migrantes.
- Título Tercero, De las Autoridades en Materia Migratoria.
- Título Cuarto, Del movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional.
- Título Quinto, De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional.
- Título Sexto, Del procedimiento migratorio.

- Título Séptimo, De las sanciones.<sup>206</sup>

A continuación, analizaremos algunas disposiciones sobre refugiados contenidas en la “Ley de Migración”, comenzaremos explicando que se entiende por refugiado en la Ley, “...*todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de la autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente*”.<sup>207</sup>

El artículo 37 establece que no requerirán de visa, para internarse al país los extranjeros que estén en los siguientes supuestos:

- Los solicitantes de la condición de refugiado,
- Los solicitantes de protección complementaria.
- Los solicitantes de la determinación de apátrida.
- Por razones humanitarias, o
- Por causas de fuerza mayor.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Cfr. “Ley de Migración”, en Diario Oficial de la Federación, México D. F., Tomo DCXCII, Número 10, 25 de Mayo de 2011, págs. 1 – 30.

<sup>207</sup> “Ley de Migración”, Artículo 3, fracción XXII, *Op. Cit.*, págs. 2 – 3.

<sup>208</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 37, fracción III, inciso e, pág. 9.



En la “Ley de Migración” se especifica, que cuando al extranjero se le ha reconocido la condición de refugiado o protección complementaria, se le otorgará la condición de residente permanente.<sup>209</sup>

Por su parte, el artículo 59 nos explica lo siguiente: los solicitantes a los que se les reconoció la condición de refugiado, o aquellos a los que se les otorgó protección complementaria, obtendrán la tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.<sup>210</sup>

Para concluir, podemos decir que hemos citado los artículos que consideramos tienen relevancia para nuestra investigación, pues se refieren a la condición de refugiado; deseamos presentarlos en este texto, exclusivamente para ampliar nuestro marco de referencia acerca de la situación actual de protección y asistencia al refugiado. Estamos en espera de que sea publicado el “Reglamento de la Ley de Migración”, pues dicha reglamentación entrará en vigencia dentro de los ciento ochenta días posteriores a que se dio a conocer la “Ley de Migración”, como lo estableció el legislador en uno de los artículos transitorios.<sup>211</sup> En tanto, la reforma migratoria se encuentra inconclusa, pero con la esperanza de que en breve, todas las normas en materia migratoria estén amalgamadas, para fomentar la efectiva aplicación de la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”.

---

<sup>209</sup> Cfr. “Ley de Migración”, Artículo 54, fracción I, *Op. Cit.*, pág. 13.

<sup>210</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 59, pág. 15.

<sup>211</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo Tercero transitorio, pág. 29.

## **3.2 EL REFUGIO EN CANADÁ.**

### **3.2.1 Antecedentes de la protección al refugiado en Canadá.**

El sistema de protección al refugiado es un componente del sistema de inmigración en Canadá; dicho sistema se ha desarrollado a través de varias etapas: algunos autores señalan que el sistema de protección al refugiado ha sido y continuará siendo un reflejo de las necesidades del gobierno, las preferencias de los ahora electores que inmigraron a Canadá y de la inseguridad en el sistema económico actual.<sup>212</sup>

La historia nos muestra que a partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema de inmigración en Canadá estuvo preocupado casi exclusivamente por la contribución de los inmigrantes al desarrollo económico y social, sin considerar alguna postura política por parte de Canadá en el escenario internacional. La primera “Ley de Inmigración” fue aprobada en 1869, en respuesta a la necesidad de poblar y desarrollar la agricultura en el lado Oeste de Canadá. Aquellos inmigrantes europeos agricultores fueron favorecidos, para que se establecieran en Canadá hasta 1920. Entre esos inmigrantes estaban incluidas las minorías de refugiados, como los menonitas, los judíos

---

<sup>212</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, 1º edición, Refugee Studies Programme University of Oxford, London, United Kingdom, 1993, pág. 17.

rusos, entre otros, que fueron aceptados con agrado, ya que ellos eran adecuados para la colonización agraria en Canadá.<sup>213</sup>

En el transcurso de los años treinta, la inmigración estuvo en los niveles más bajos debido a la escasez de empleo en Canadá y en consecuencia, cualquier flujo de inmigrantes hubiese podido incrementar el desempleo. Pero eso no detuvo a algunos grupos étnicos que promovían cambios al sistema de inmigración para traer a sus familiares a Canadá; después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la política migratoria en Canadá cambió en respuesta a las graduales preocupaciones que venían del exterior. Canadá estaba en camino de ser no sólo la mayor nación urbana industrializada, sino también una nación líder, con un papel siempre más central en el desarrollo de la paz y el humanitarismo a nivel mundial.

Un suceso importante se dio con uno de los mayores cambios a la política migratoria del país, cuando apareció la “Ley de Inmigración”, en 1967, que eliminó el sistema de preferencia de nacionalidad y lo sustituyó por un sistema de puntaje, en donde la admisión se basaba en que el solicitante acumulara puntos por tener ciertas características como: idioma, edad, escolaridad y experiencia laboral, consideradas adecuados para la adaptación y la contribución en la sociedad canadiense. Esto permitió a Canadá mejorar su

---

<sup>213</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 134.

imagen como un líder mundial, y presentarse así mismo como un país que repudiaba los prejuicios raciales, religiosos y culturales; durante el mismo periodo, Canadá comenzó a desarrollar con intensidad la ayuda internacional y sus políticas comerciales.<sup>214</sup>

La legislación de 1967, no incluía ninguna condición especial para los refugiados; en ese periodo los refugiados fueron percibidos principalmente, como un fenómeno derivado de los problemas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, al conflicto entre el Este y el Oeste de Europa.

En 1969, Canadá firmó la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, en ese momento, Canadá empezó a tener un compromiso con los refugiados de acuerdo con el Derecho Internacional, pero ese compromiso aún no había sido incorporado a la legislación nacional; no obstante, se convirtió en uno de los cientos de Estados que aceptaron la definición de refugiado y el principio de no devolución, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas.<sup>215</sup>

Algunos autores consideran, que estos avances llevaron a cambios importantes en el volumen y el origen de los refugiados. En 1970, Canadá

---

<sup>214</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 135.

<sup>215</sup> Cfr. ADELMAN, Howard, (compilador), Refugee Policy Canada and the United States, 1<sup>st</sup> edition, Centre for Refugees Studies, Ontario, Canada, pág. 193.

aceptó algunos cientos de tibetanos que habían huido de la China Comunista; otro ejemplo fue la decisión de admitir refugiados de origen asiático, provenientes de Uganda entre 1972 y 1973, lo que fue un gran avance en la política canadiense, fue la primera vez, que los refugiados provenientes del tercer mundo habían sido considerados.

Explica la doctrina que es importante no confundirnos en este suceso, pues la decisión de aceptar a los refugiados de Uganda estuvo basada, en que Canadá estrechaba lazos con la Gran Bretaña y se unía al sistema „Commonwealth“, en solidaridad con otras naciones ya integradas. Por otro lado la admisión de refugiados también reveló ciertos prejuicios de carácter ideológico: entre los años 1973 y 1974, Canadá mostró inicialmente una resistencia en admitir a los exiliados y perseguidos chilenos, muchos de los cuales eran socialistas o eran miembros de otros grupos de izquierda en Chile; después del incremento de la presión, por parte de los grupos humanitarios en Canadá, el gobierno gradualmente abrió la puerta a este tipo de refugiados.<sup>216</sup>

La doctrina enfatiza, que esa fase de desarrollo de la política sobre refugiados, terminó con la entrada de un considerable número de refugiados procedentes de Vietnam, después de la derrota y el retiro de Estados Unidos de América de Vietnam, en 1975. Los autores coinciden en resaltar, la lenta

---

<sup>216</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 136.

reacción de las autoridades canadienses al aceptar refugiados perseguidos por su ideología de izquierda, como fue el caso de los refugiados chilenos, en donde Howard Adelman apunta lo siguiente: “...*Gerald Dirks was correct in his conclusion that ideological considerations have replaced racial criteria as a discriminatory factor in determining Canada’s refugee admission policy*”.<sup>217</sup>

No fue sino hasta la proclamación de la “Ley de Inmigración de Canadá”, de 1976, que se estableció un procedimiento formal para distinguir entre inmigrantes y refugiados. La Ley adoptó la definición de refugiado de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y estableció un procedimiento formal, para resolver sobre la petición del estatuto de refugiado; con la aprobación de la Ley, algunos elementos de la “Convención” se habían incorporado al derecho interno en Canadá. En otras palabras, las personas eran consideradas como refugiados bajo la definición de la Convención, serían ahora reconocidas con el respaldo de la aplicación de Ley canadiense.<sup>218</sup>

Canadá se había unido con otras naciones para crear una presión diplomática, traducida en el impulso de programas en apoyo a la salud, la educación y la agricultura, para eliminar las violaciones a los derechos humanos

---

<sup>217</sup> ADELMAN, Howard, (compilador), Refugee Policy Canada and the United States, *Op. Cit.*, pág. 197. “*Gerald Dirks estaba en lo cierto en su conclusión, de que las consideraciones ideológicas habían reemplazado el criterio de la raza, como un factor de discriminación en la determinación de la política de admisión del refugiado en Canadá.*” (Traducción L. Delgado)

<sup>218</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 18.

y favorecer la propagación de gobiernos con principios democráticos. Las políticas inmigratorias en Canadá se centraron en tres grandes áreas:

- Reunificación familiar y social;
- Economía e independencia;
- Ayuda humanitaria.

El avance del programa humanitario estaba enfocado en los refugiados; el programa había sido desarrollado en apoyo a la iniciativa de reasentamiento del “Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, a menudo descrita como una compleja y costosa iniciativa que ofrecía soluciones duraderas. En virtud de las áreas antes citadas, Canadá era el único país del mundo, que buscaba asentar a los refugiados para que pudieran tener acceso a la ciudadanía. Las cinco formas por las cuales un refugiado podía entrar a Canadá eran las siguientes:

- Refugiados patrocinados a través del gobierno, seleccionados de forma externa en cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el gobierno pagaría su transportación y su reasentamiento.

- Refugiados patrocinados de forma privada, apoyados de forma individual, por grupos, empresas y organizaciones no gubernamentales,
- Refugiados de clase, designados por razones humanitarias.
- Refugiados por reunificación familiar, para las familias refugiadas que se habían convertido en residentes permanentes y ciudadanos.
- Refugiados de la Convención, procesados por la Comisión de Inmigración y Refugiado acorde a la definición establecida en la Convención.<sup>219</sup>

Algunos inmigrantes descubrieron que la definición contenida en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, les brindaba protección en aquellos países donde se encontraban seguros como refugiados, también descubrieron que en muchos de esos países el periodo de espera entre la solicitud de refugio y el reconocimiento de la condición de refugiado, les permitía gozar de libertad y un comfortable estilo de vida. Canadá se percibió como un país de fácil acceso para entrar y, una vez que el caso de refugio se procesaba, la persona podía recibir asistencia social, ayuda para su asentamiento y autorización para trabajar, en muchos de los casos este

---

<sup>219</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 19.



proceso podía durar de tres a cinco años. En la mitad de la década de los ochenta, mucha gente sin legítimas bases para solicitar refugio llegó a Canadá y con ello sobrecargaron el proceso de determinación de refugiado, hasta llevarlo a un punto de crisis.<sup>220</sup>

A pesar de la crisis en que transitaba Canadá, debido a las excesivas solicitudes de refugio, de manera irónica, en octubre de 1986, la Organización de Naciones Unidas le otorgó a Canadá la medalla „Fridtjof Nansen“, en reconocimiento a su generoso programa de reasentamiento a los refugiados; fue la primera vez que un país entero recibió este reconocimiento.<sup>221</sup>

Canadá estaba determinado a proteger a los auténticos refugiados, pero los abusos cometidos al sistema limitaron su capacidad de hacerlo. En 1988, fueron enviadas al parlamento canadiense dos enmiendas para modificar la “Ley de Inmigración”, de 1976, estos proyectos fueron conocidos por sus nombres en inglés como, „Bill C-55“ y „Bill C-84“. El primer proyecto, era para crear la nueva “Junta de Inmigración y Refugiado”, que reemplazaba a la “Junta de Apelaciones de Inmigración”, y que se integró como un órgano consultivo del entonces Departamento de Ciudadanía e Inmigración.

---

<sup>220</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 20.

<sup>221</sup> Cfr. GARCÍA, María Cristina, Seeking refugee Central American Migration to Mexico the United States and Canada, 1<sup>st</sup> edition, University of California, California, United States of America, pág. 122.

La “Junta de Inmigración y Refugiado” comprendía dos divisiones:

- La División de Apelaciones de Inmigración, que era responsable de atender las apelaciones de las sentencias de inmigración y,
- La División de la determinación de la Convención del Refugiado, que era responsable de atender lo concerniente, a la determinación de la condición de refugiado.<sup>222</sup>

Acerca de proyecto de ley conocido como „Bill C-84“ la doctrina explica lo siguiente: *“...much more controversial was Bill C-84, which introduced new measures for „detentions and deterrence“. Among the bill’s many provisions was its increase in the criminal penalties on smugglers of up to ten years and five thousand dollar per person; its imposition of financial penalties on carriers for every passenger transported without de proper visas and identity documents; its authorization to interdict and turn away ships carrying undocumented aliens without any determination on the passengers claims to refugee status; and its authorization to detain and remove entrants perceived to pose a security risk. The bill also allowed the indefinite detention of refugees whose identities could not be proven pending verification of their claims. Refugees could be detained*

---

<sup>222</sup> Cfr. ROBINSON, Vaughan, (compilador), The International Refugee Crisis: British and Canadian Responses, *Op. Cit.*, pág. 21.

*as long as an adjudicator agreed that the government was making reasonable effort to evaluate their case”.*<sup>223</sup>

Después de la aparición de estas dos enmiendas en la Ley, la política migratoria en Canadá dejaba de interesarse en equilibrar sus obligaciones internacionales con el humanitarismo; a partir de ahora, la guía permanente para acoger refugiados sería el propio interés de la nación. La doctrina considera, que la aparición de la enmienda „Bill C-55”, no fue hecha simplemente para proporcionar el derecho de audiencia justa a los refugiados, sino para disminuir radicalmente las llegadas de ambos demandantes de refugio, los abusivos y los genuinos. El truco consistía, en reducir el número permitido de solicitantes de refugio, para hacer que el sistema pudiera responder en tiempo corto a las solicitudes. Por su parte la enmienda „Bill C-84”, se enfocó, en aquellos que asistían a los solicitantes de refugio para tratar de acceder a Canadá, dejando fuera del contexto a los refugiados.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> GARCÍA, María Cristina, Seeking refugee Central American Migration to Mexico the United States and Canada, *Op. Cit.*, pág. 136. *“Mucho más controversial fue la enmienda Bill C-84 que introdujo nuevas medidas para la detención y la disuasión”. Entre muchas de las disposiciones de esta enmienda de ley, se encuentra el incremento de las sanciones penales contra los „traficantes” hasta por diez años de prisión y cinco mil dólares por persona transportada. Asimismo se preveía la imposición de sanciones económicas a los transportistas por cada pasajero transportado sin visa y sin documentos de identidad, también se podían interceptar y rechazar los buques que transportaban a los indocumentados sin emitir ninguna decisión sobre los pasajeros que solicitaban la condición de refugiado, además se podían detener y expulsar a todos los participantes en este tipo de actividades por razones de seguridad. La enmienda también permitía la detención indefinida de los refugiados, cuyas identidades no se podían verificar al encontrarse pendiente la resolución de su caso, los refugiados podrían ser detenidos por tiempo indefinido, siempre y cuando el juez o el gobierno determinaran que se estaban haciendo esfuerzos razonables en la evaluación de sus casos.”* ( Traducción L. Delgado)

<sup>224</sup> Cfr. ADELMAN, Howard, (compilador), Refugee Policy Canada and the United States, *Op. Cit.*, pág. 207.

En noviembre del 2001 entró en vigor la nueva “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”; bajo la nueva Ley, la toma de decisiones en materia de protección al refugiado por la “Junta de Inmigración y Refugiado” se consolidó, a través de la introducción de nuevas bases para la protección al refugiado. Según la legislación anterior, la determinación de protección al refugiado estaba basada en la definición contenida en la “Convención sobre el Estatuto del Refugiado”; la “Junta de Inmigración y Refugiado”, tenía que determinar si el solicitante necesitaba de protección acorde a las características contenidas en el documento internacional. La introducción de la nueva legislación mostró que se debían considerar las razones contenidas en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y, que además, se tenía que cumplir con las obligaciones de la “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes”, de 1984; por lo tanto, en las decisiones emitidas por la “Junta de Inmigración y Refugiado” se tenía que considerar, si una persona se encontraba en peligro de tortura, con su vida en riesgo, o si estaba en riesgo de trato cruel e inhumano, en caso de regresar al país de origen.<sup>225</sup>

Las solicitudes de protección a los refugiados eran escuchadas por la “Junta de Inmigración y Refugiado”; los solicitantes podían ser asistidos por un abogado u otro representante, y en ciertas ocasiones los funcionarios de

---

<sup>225</sup> Cfr. KNEEBONE, Susan and RAWLINGS - SANAEI, Felicity, (compiladoras), New Regionalism and Asylum Seekers, 1<sup>st</sup> edition, Berghahn Books, New York, United States of America, pág. 140.

inmigración en nombre del “Ministro de Ciudadanía e Inmigración”, podían intervenir en las audiencias y de considerarlo necesario podían oponerse a una solicitud de protección de refugiado, por razones de seguridad o control de criminalidad.

La nueva “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”, redujo de dos a uno el número de miembros de la Junta que resolvía sobre las solicitudes de reconocimiento de refugiados; la Ley también retiró el derecho de apelación y el derecho de revisión de las órdenes de deportación contra cualquier persona, incluyendo los casos de aquellas personas reconocidas como residentes permanentes en Canadá, que hubieran sido determinados por la autoridad correspondiente como inadmisibles por razones de seguridad, violaciones a los derechos humanos, delincuencia y crimen organizado de acuerdo con la misma Ley.<sup>226</sup>

La doctrina nos precisa, que bajo el nuevo esquema de Ley, el destino de un solicitante de refugio en Canadá podría ser determinado por una sola persona, sin derecho de apelación sobre la resolución, incluso cuando existía el riesgo de que en la deportación de la persona, ésta se enfrentara a tortura o trato cruel, pena o castigo. Así fue como las estadísticas de la “Junta de Inmigración y Refugiado” mostraron, que para el periodo de enero a marzo de 2004, la

---

<sup>226</sup> Cfr. KNEEBONE, Susan and RAWLINGS - SANAEI, Felicity, (compiladoras), New Regionalism and Asylum Seekers, *Op. Cit.*, pág. 141.

aceptación de las solicitudes de protección al refugiado continuaban en descenso y en los próximos años, Canadá continuaría con la misma política de reducción en el número de las solicitudes de refugio.<sup>227</sup>

Para el año 2002, el número de solicitudes de refugio presentadas provenían de los siguientes países: Pakistán, Colombia, México, China, Costa Rica, Sri Lanka, India, Perú, Turquía y Estados Unidos de América, ordenados de acuerdo al número de más solicitudes de protección a refugiados presentadas en ese año. Después de los atentados terroristas del once de septiembre del 2001 en Estados Unidos de Norteamérica, el miedo al terrorismo dirigió muchas de las nuevas medidas migratorias antiterroristas, además, del reforzamiento en las medidas de seguridad a través del incremento del aparato policial.

La “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado” había sido diseñada antes de los acontecimientos terroristas, pero fue adoptada en esa atmósfera de tensión que se vivía después de los eventos del once de septiembre; Canadá estaba bajo una fuerte presión de los Estados Unidos de América y la opinión pública, quienes solicitaban la armonización de las normas de inmigración, pues se consideraba que las políticas migratorias en Canadá eran demasiado flexibles. Así fue como apareció el nuevo Plan antiterrorismo en la enmienda a

---

<sup>227</sup> Cfr. KNEEBONE, Susan and RAWLINGS - SANAEI, Felicity, (compiladoras), New Regionalism and Asylum Seekers, *Op. Cit.*, pág. 141.

la Ley „Bill C-55“, mejor conocida como la “Ley de Seguridad Pública”; la nueva Ley incluyó medidas de control para la inmigración ilegal, así como criterios para evitar la posible asociación delictiva entre migrantes, refugiados y terroristas, que los medios de comunicación habían difundido como una amenaza existente.<sup>228</sup>

En respuesta a los acontecimientos del once de septiembre de 2001, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, emitieron la “Declaración conjunta sobre Cooperación y Asuntos sobre Migraciones Regionales” y el “Plan de Acción de treinta puntos para la creación de una frontera segura e inteligente”. En el mes de diciembre de 2002, estas mismas dos naciones firmaron el “Acuerdo del tercer país seguro”, que permitía enviar al otro país, a los solicitantes de refugio en las fronteras terrestres autorizadas después de haber viajado a través del mismo país; se había comprobado que la tercera parte del total de las solicitudes de refugio hechas en Canadá, entre el periodo de 1995 al 2001, fueron presentadas por solicitantes que habían llegado, a través de los Estados Unidos de América.<sup>229</sup>

En diciembre del 2003, el gobierno canadiense anunció la creación de la “Agencia de Servicios en la frontera de Canadá”, con lo que se transfirieron algunas de las responsabilidades de los agentes de inmigración a esta nueva

---

<sup>228</sup> Cfr. KNEEBONE, Susan and RAWLINGS - SANAEI, Felicity, (compiladoras), New Regionalism and Asylum Seekers, *Op. Cit.*, pág. 142.

<sup>229</sup> Cfr. *Ibidem*, págs.155 – 156.

agencia. Así, la nueva agencia era responsable de control de la frontera y de la protección de refugiados, dos misiones que los abogados defensores de los derechos de los inmigrantes creían opuestas entre ellas. Canadá y Estados Unidos de América empezaron a compartir información acerca de los procedimientos de admisión, deportación y control de inmigrantes en la frontera norte.<sup>230</sup>

Los autores coinciden al decir, que el resultado de la implementación de las medidas de seguridad de ambas naciones, fue la disminución considerable en el número de solicitudes de reconocimiento de refugiados. El sistema de determinación de la condición de refugiado le ofreció al gobierno un conjunto de herramientas, para hacer frente a cualquier solicitante de refugio que pudiera representar una amenaza a la seguridad de la nación.

Sin embargo, el gobierno canadiense explicaba, que el “Acuerdo del tercer país seguro”, firmado entre Canadá y los Estados Unidos de América, fue diseñado para certificar que ambos países compartían la responsabilidad de proteger a los genuinos refugiados, aunque otros sectores interpretaron la medida como un método para efectivamente cerrar las puertas a los refugiados. Esa era una percepción errónea, según el planteamiento del gobierno: el “Acuerdo” buscaba que los solicitantes de refugio encontraran protección en

---

<sup>230</sup> Cfr. GARCÍA, María Cristina, Seeking refugee Central American Migration to Mexico the United States and Canada, *Op. Cit.*, págs. 164 – 165.



cualquier país, donde ellos tuvieran la primera oportunidad de hacerlo y no tuvieran que viajar hasta Canadá para encontrar la protección necesaria.<sup>231</sup>

Canadá endureció sus políticas migratorias; por consiguiente, las solicitudes de refugio descendieron drásticamente y el sistema de protección al refugiado ofreció reconocimiento, sólo a los refugiados considerados „auténticos”; así, Canadá dejaba de ser un país de fácil acceso para los falsos solicitantes de refugio.

### **3.2.2 La condición del refugiado en la Ley de Inmigración y Protección al Refugiado.**

La “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”, conocida por su nombre en inglés como “Immigration and Refugee Protection Act”, fue publicada en la “Gaceta de Canadá”, en diciembre de 2001. Las últimas enmiendas a esta Ley se realizaron el treinta de junio de 2011; la nueva versión actualizada de la Ley fue dada a conocer el veintinueve de agosto del 2011.

El contenido de “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”, se encuentra estructurado por cinco partes que a continuación citaremos:

---

<sup>231</sup> Cfr. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, Canada Refugee System, 1<sup>st</sup> edition, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, Canada, pág. 9.

- Primera parte: La inmigración a Canadá.
- Segunda parte: La protección al Refugiado.
- Tercera parte: Ejecución.
- Cuarta Parte: Junta de Inmigración y Refugiado.
- Quinta Parte: Disposiciones transitorias, enmiendas conexas, enmiendas coordinadas, derogaciones y entrada en vigor.<sup>232</sup>

Centraremos nuestra atención en el análisis correspondiente a la segunda y cuarta parte, relativas a las disposiciones sobre refugiados, por considerarlas relevantes para nuestra investigación. Comenzaremos nuestro análisis situándonos en la segunda parte, “La Protección al Refugiado”, que se encuentra dividida en tres secciones; estudiaremos la primera sección, intitulada “Protección al refugiado, Convención sobre los refugiados, Personas que necesitan protección”.

El artículo 95 explica cuales son los supuestos en los que se confiere la protección a una persona y se le reconoce como refugiado:

- Cuando la persona ha sido calificada como refugiado de acuerdo a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.

---

<sup>232</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, en Canada Gazette Part III, Ottawa, Canada, Volume 24, n° 4, on Wednesday, December 12, 2001, last amended on June 30, 2011, Current to August 29, 2011, págs. 3 – 13.

- Cuando una persona en similares circunstancias haya aplicado por un permiso de estancia, y llegue a ser residente permanente a través de ese permiso.
- Cuando la persona es un residente temporal, a través de un permiso que lo reconoce como residente temporal por razones de protección.<sup>233</sup>

La Junta de Inmigración y Refugiado determinará cuando una persona es un refugiado de acuerdo a la Convención, o cuando una persona requiera de protección. Una persona protegida es aquella, a la que se le confiere asistencia de acuerdo con las características citadas con antelación y que no sea rechazada posteriormente bajo otras situaciones descritas en la Ley.<sup>234</sup>

El artículo 96 nos ofrece la definición de refugiado aplicable en Canadá, la cual encuentra similitudes con la definición contenida en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y la establecida en la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”. Veamos el contenido del artículo: “... a *Convention refugee is a person who by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,*

---

<sup>233</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, artículo 95, (1a), *Op. Cit.*, pág. 50.

<sup>234</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 95, (1b), pág. 50.

- (a) Is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or*
- (b) Not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear unwilling to return to that country”.*<sup>235</sup>

El contenido del artículo 97 es importante, pues nos explica que una persona en necesidad de protección es aquella persona en Canadá que dejó su país o países de nacionalidad; en caso de que esa persona no tuviera país de nacionalidad, se le reconocerá el país de residencia habitual como su país de nacionalidad y tendrá que encontrarse en los siguientes supuestos:

- La persona deberá estar en peligro, por la existencia de motivos fundados de tortura, de acuerdo con el concepto establecido en el artículo primero de la “Convención contra la Tortura”.
- Cuando la vida de una persona estuviera en riesgo, o cuando la persona estuviera en peligro de recibir un trato, castigo o pena cruel;

---

<sup>235</sup> “Immigration and Refugee Protection Act”, Artículo 96, *Op. Cit.*, pág. 50. “Un refugiado según la Convención, es una persona que, por razón de un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, (a) está fuera de cada uno de sus países de origen y no pueda, por causa de ese miedo, acogerse a la protección en cada uno de esos países; o (b) no teniendo un país de nacionalidad, esté fuera del país de residencia habitual y no pueda, por causa de ese miedo, regresar a ese país.” (Traducción L. Delgado)

para estos casos, la persona tendría que estar dentro de las siguientes características:

- Cuando por causa de ese riesgo, la persona no puede o no está dispuesta a acogerse a la protección de ese país.
- Cuando sólo dicha persona estaría en riesgo en todo el país y los demás nacionales del país, no enfrentarían ese mismo riesgo.
- Cuando el riesgo no es incidental y haya sido impuesto en todo el país, en contra de las normas internacionales.
- Cuando el riesgo no es causado por la incapacidad de ese país, para prestar los servicios médicos de salud adecuados.<sup>236</sup>

Esta sección primera, finaliza explicándonos que aquella persona que se encuentre en los supuestos de los incisos E o F, del artículo primero de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, no será considerada un

---

<sup>236</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 97, *Op. Cit.*, págs. 50 – 51.

refugiado de la “Convención”, ni tampoco se le considerará como una persona necesitada de protección.<sup>237</sup>

La sección segunda contiene lo relativo a la solicitud de protección al refugiado, así como el procedimiento que debe seguir el solicitante. El artículo 99 nos aclara que la persona puede presentar la solicitud de protección al refugiado, estando dentro o fuera de Canadá. En la solicitud realizada fuera de Canadá, la persona deberá solicitar una visa como refugiado de la Convención o en similares circunstancias; para el caso de una solicitud dentro de Canadá, la persona deberá presentarse con un oficial de inmigración y realizar el trámite de solicitud respectivo; este trámite no lo podrá realizar una persona que se encuentra sujeta a una orden de expulsión.<sup>238</sup>

El oficial de inmigración decidirá dentro de los tres días hábiles después de haber recibido la solicitud, si la persona sea elegible o no, para ser enviada a la División de Protección al Refugiado. En el caso de ser elegible, se seguirán las reglas de procedimiento establecidas por la Junta de Inmigración y Protección al Refugiado. El oficial de migración puede optar por suspender la consideración de elegibilidad de una solicitud de refugio, en las siguientes situaciones:

---

<sup>237</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 98, *Op. Cit.*, pág. 51.

<sup>238</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 99, pág. 51.

- Cuando un reporte ha sido enviado para determinar la admisibilidad de una solicitud a través de una audiencia de admisibilidad, para el caso de que la persona sea inadmisibile por motivos de seguridad, violación internacional de los derechos humanos, por delitos graves o delincuencia organizada.
- Cuando el oficial de inmigración considere que es necesario esperar por la decisión de la Corte, con respecto a un solicitante que es acusado de un delito tipificado en una „Ley del Parlamento“, que se castiga con una pena máxima de prisión de al menos 10 años.<sup>239</sup>

La División de Protección al Refugiado no podrá considerar una solicitud, a menos que el oficial de inmigración la haya referido dentro de los tres días hábiles siguientes, a menos que exista una suspensión contra la solicitud, o está sea determinada como inelegible.<sup>240</sup>

Los casos en donde una solicitud no reúna los requisitos, para ser referida a la División de Protección al Refugiado serán los siguientes:

- Cuando la protección al refugiado ha sido otorgada de conformidad con la “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”.

---

<sup>239</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 100, *Op. Cit.*, pág. 52.

<sup>240</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 100, pág. 52.

- Cuando la solicitud de protección al refugiado hecha por el refugiado ha sido rechazada por la “Junta de Inmigración y Protección al Refugiado”.
- Cuando una solicitud previa haya sido hecha por el solicitante de refugio y la solicitud fue determinada como inelegible, para ser referida a la División de Protección al Refugiado.
- Cuando una solicitud haya sido retirada o abandonada, por el solicitante de refugio.
- Cuando el solicitante de refugio fue reconocido por otro país, como un refugiado de la “Convención” y el solicitante puede ser enviado de regreso al país que le otorgó la protección.
- Cuando el solicitante de refugio arribó directa o indirectamente a Canadá desde un país señalado por las reglamentaciones, que no sea el país de su nacionalidad o de residencia habitual.
- Cuando se ha determinado que el solicitante de refugio es inadmisibles, por motivos de seguridad, violación internacional de los derechos humanos, por delitos graves o delincuencia organizada; con excepción de las personas que no son admisibles por los motivos contenidos en el



artículo 35, fracción primera, inciso C de la “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”.<sup>241</sup>

La fracción segunda de este artículo 100, nos dice que una solicitud de refugiado no será elegible, por razón delitos graves como lo establece la fracción primera del mismo artículo, a menos que:

- En el caso de inadmisibilidad en virtud de una condena en Canadá, la condena por un delito en contra una Ley del Parlamento, que sea punible con un pena máxima de prisión de al menos diez años y en donde se impuso una pena de por lo menos dos años.
- En el caso de inadmisibilidad por la razón de una condena fuera de Canadá, cuando el Ministro de Inmigración es de la opinión de que la persona es un peligro para la sociedad en Canadá, constituye un delito, que si se comete en Canadá, este constituye un delito en virtud de una Ley del Parlamento, que se castiga con una pena máxima de prisión de por lo menos 10 años.<sup>242</sup>

El artículo 102, explica que las reglamentaciones sobre inmigración pueden tutelar los asuntos relacionados con la aplicación de los artículos 100 y 101, que

---

<sup>241</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 101, (2), *Op. Cit.*, págs. 52 - 53.

<sup>242</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 101, (2), pág. 53.

para los objetivos de la Ley, también podrán ayudar al entendimiento de los términos utilizados y compartir la responsabilidad con los gobiernos de los Estados extranjeros. Para el examen de las solicitudes de refugio se podrán incluir disposiciones:

- Donde sean designados aquellos países que cumplen con el artículo 33 de la “Convención para el Estatuto de los Refugiados” y el artículo 3 de la “Convención en contra de la Tortura”.
- Donde sean enlistados esos países y se adicionen otros países, en caso de ser necesario.
- Donde sean respetadas las circunstancias y el criterio de aplicación de acuerdo con el artículo 101, fracción primera, inciso e.<sup>243</sup>

La fracción segunda de este mismo artículo, nos explica los factores que deben de ser considerados en la designación de un país, en relación a la fracción primera de este artículo 102; veamos cuales son:

- Si el país es parte de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y de la “Convención en contra de la Tortura”.

---

<sup>243</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 102, (1), *Op. Cit.*, pág. 54.

- Las políticas y prácticas del país, con respecto a las solicitudes de protección a los refugiados son acordes a la “Convención de Refugiados” y a las obligaciones contraídas bajo la “Convención contra la Tortura”.
- Se deberá considerar el historial del país en materia de protección a los derechos humanos.
- Si el país es parte de un acuerdo con el gobierno de Canadá, con el propósito de compartir responsabilidades, en relación a las solicitudes de protección a los refugiados.<sup>244</sup>

Sobre la suspensión de una solicitud de refugio, el artículo 103 nos explica que, la División de Protección al Refugiado y la División de Apelación del Refugiado suspenderán el procedimiento de solicitud de refugio cuando el oficial de inmigración de aviso en los siguientes casos:

- Cuando la solicitud fue remitida a la División de Protección al Refugiado para determinar si la solicitud era inadmisibles por razones de seguridad, violación internacional a los derechos humanos, delitos graves o crimen organizado.

---

<sup>244</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 102, (2), *Op. Cit.*, pág. 54.

- Cuando el oficial de inmigración consideró que era necesario esperar por la decisión de la Corte, con respecto a un solicitante que fue condenado por un delito tipificado en un „Ley del Parlamento“, que se castiga con una pena máxima de prisión de al menos 10 años.<sup>245</sup>

El mismo artículo en su fracción segunda, establece que cuando por aviso de un oficial de inmigración se suspendió la solicitud, pero que con posterioridad fue determinada como elegible, se continuará el procedimiento de esa solicitud de protección, en la División de Protección al Refugiado o en la División de Apelación del Refugiado.<sup>246</sup>

De acuerdo con el artículo 104, un oficial de inmigración puede, con respecto a una solicitud de refugio, que ya haya estado ante la División de Protección al Refugiado, que no fuera la primera solicitud de refugio presentada por ese mismo solicitante, o para el caso de que la solicitud haya sido determinada por cualquiera de las dos Divisiones; para todos los casos anteriores, el oficial de inmigración notificará, que ha determinado que la solicitud de refugio es inelegible por las siguientes razones:

- La solicitud de refugio es inelegible de acuerdo al artículo 101, fracción primera, incisos del A al F.

---

<sup>245</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 103, (1), *Op. Cit.*, pág. 54.

<sup>246</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 103, (2), pág. 54.

- La solicitud de refugio fue identificada como una consecuencia directa o indirecta de tergiversar o esconder información relevante, en relación con la protección al refugiado, y que dicha solicitud no será seleccionada para remitirla a la División correspondiente.
- La solicitud, no es la primera solicitud de refugio, que fue recibida por el oficial de inmigración respecto del mismo solicitante.<sup>247</sup>

De acuerdo con la fracción segunda de este mismo artículo, la noticia de que una solicitud de refugio es inelegible tendrá los siguientes efectos:

- En los casos establecidos en los incisos del artículo 104 y, para el caso de tergiversación de información en la solicitud de refugio, se darán por terminados los procedimientos, en la División de Protección al Refugiado.
- En el caso de que la misma solicitud de refugio, sea elaborada en dos ocasiones por el mismo solicitante, se dará por terminado el procedimiento. Adicionalmente, se declarará la nulidad de cualquier decisión emitida por cualquiera de las dos Divisiones, en relación con la segunda solicitud de refugio.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 104, (1), *Op. Cit.*, pág. 55.

<sup>248</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 104, (2), pág. 55.

La División de Protección al Refugiado y la División de Apelación del Refugiado deberán de suspender o no iniciar, la consideración de la solicitud de refugio, de una persona contra la cual haya sido autorizado un proceso de extradición de acuerdo a la sección 15, de la “Ley de Extradición”. Si el proceso de extradición ha finalizado en contra de la persona solicitante de refugio, los procedimientos aplicables en cada División de refugiados podrán empezar o continuar, según sea el caso, en tanto no exista ningún procedimiento de extradición acorde a la Ley antes citada.<sup>249</sup>

La División de Protección al Refugiado, deberá de tener en cuenta con respecto a la credibilidad del solicitante, si éste posee documentación aceptable para corroborar su identidad; en caso de carecer de ella, el solicitante deberá dar una explicación razonable por la falta de documentación o tomar las medidas necesarias para obtener la documentación requerida.<sup>250</sup>

De acuerdo con el artículo 107, la División de Protección al Refugiado deberá aceptar una solicitud de refugio, si se determina que el solicitante es un refugiado acorde con la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, o si la persona necesita de protección; de otra forma, será rechazada la solicitud. Si la División de Protección al Refugiado es de la opinión de rechazar la solicitud de refugio, porque no había evidencia creíble o confiable sobre la cual se podría

---

<sup>249</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 105, *Op. Cit.*, pág. 55.

<sup>250</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 106, pág. 56.

haber dado una decisión favorable, entonces, la División deberá indicar en los fundamentos de su decisión, que no hay ninguna base creíble para solicitar protección.<sup>251</sup>

Una solicitud de protección al refugiado deberá de ser rechazada, si la persona no es un refugiado de acuerdo a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, o si la persona no necesita de protección en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Cuando la persona de forma voluntaria solicita de nueva cuenta, la protección de su país de nacionalidad.
- Cuando la persona voluntariamente ha readquirido su nacionalidad.
- Cuando la persona ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección de su nueva nacionalidad.
- Cuando la persona voluntariamente se ha establecido de nueva cuenta, en el país que había dejado y respecto del cual, dicha persona solicitó protección como refugiado en Canadá.

---

<sup>251</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 107, *Op. Cit.*, pág. 56.

- Cuando las razones por las que la persona buscaba protección como refugiado han dejado de existir.<sup>252</sup>

La División de Protección al Refugiado, por solicitud del Ministro de Inmigración, podrá invalidar la decisión de otorgar la protección al refugiado, si se considera que la decisión se obtuvo, como resultado de desvirtuar u ocultar de forma directa o indirecta hechos materiales relacionados con la solicitud de refugio. La División también podrá rechazar la solicitud, si estima que había pruebas suficientes, que se debieron de haber considerado desde la primera determinación, de tal suerte, que se hubiera desechado la solicitud de protección al refugiado. Si la solicitud de refugio fue aceptada, pero después de analizada fue rechazada por una resolución emitida por la autoridad correspondiente, entonces la concesión inicial de protección al refugiado se anulará.<sup>253</sup>

A continuación, revisaremos lo relativo a la apelación ante la División de Apelación para Refugiados; el artículo 110 establece que una persona o el Ministro de inmigración podrán apelar, de acuerdo con las regulaciones del Consejo, en alguna cuestión de leyes, hechos o combinación de Ley, ante la División de Apelación para Refugiados, en los siguientes casos:

---

<sup>252</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 108, *Op. Cit.*, págs. 56 – 57.

<sup>253</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 109, (1-3), pág. 57.



- Contra una decisión de la División de Protección al Refugiado de permitir o rechazar una solicitud de protección al refugiado.
- Contra una decisión de la División de Protección al Refugiado, donde el Ministro, rechace una solicitud para determinar el cese de protección para un refugiado.
- Contra una solicitud del Ministro de abandonar una decisión, que diera paso a la solicitud de protección al refugiado.<sup>254</sup>

Dentro del mismo artículo tenemos otras consideraciones importantes, por ejemplo:

- Una determinación que establece que la solicitud de protección al refugiado ha sido retirada o abandonada no podrá ser apelada.
- Toda apelación deberá de ser presentada dentro de los tiempos límite establecidos en las regulaciones.
- Puede ocurrir que la División de Apelación para Refugiados proceda sin requerir de una audiencia basándose en la historia de los procedimientos

---

<sup>254</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 110, (1), *Op. Cit.*, pág. 58.

de la División de Protección al Refugiado, para este caso se podrá aceptar prueba documental e informes escritos del Ministro, de la persona que interpone la apelación o de un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

- En una apelación, la persona que es objeto de la apelación podrá presentar evidencia después del rechazo de su solicitud, pues la evidencia no estaba disponible, para ser presentada cuando fue rechazada la solicitud.
- A menos que una audiencia se lleve a cabo, la División de Apelación para Refugiados deberá de tomar una decisión dentro de los tiempos límite impuestos, en las regulaciones.
- La División de Apelación para Refugiados podrá tener una audiencia si en su opinión existen elementos de prueba documental, que muestran lo siguiente:
  - Que los elementos plantean un asunto serio con respecto a la credibilidad de la persona que es objeto de apelación.

- Que los elementos son esenciales para la toma de decisiones con respecto a la solicitud de protección al refugiado, y
- Cuando en el caso de que la prueba documental sea aceptada para ayudar a que la solicitud de refugio pueda ser aprobada o rechazada.<sup>255</sup>

El Artículo 111 explica que, luego de considerar la apelación, la División de Apelación para Refugiados tomará una de las siguientes decisiones:

- Confirmar la determinación de la División de Protección al Refugiado.
- Dejar de lado la determinación y sustituirla con una nueva determinación, que en su opinión debía haberse hecho, o
- Referir el asunto a la División de Protección al Refugiado para una determinación, dando las instrucciones que considere apropiadas a la División de Protección al Refugiado.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 110, (2-6), *Op. Cit.*, pág. 58.

<sup>256</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 111, (1), pág. 59.

La División de Apelación podrá hacer la referencia descrita, en el caso de referir el asunto a la División de Protección al Refugiado, sólo si es de la opinión de que:

- La decisión de la División de Protección al Refugiado está errada de acuerdo con la Ley, en hechos o en un combinación de ley y hecho; y
- No puede tomar una decisión, sin contemplar la evidencia que fue presentada a la División de Protección al Refugiado.<sup>257</sup>

Ahora veamos la sección tercera, titulada la „Evaluación de riesgo previo a la expulsión“; el artículo 112 explica que una persona que este Canadá y haya sido reconocida como refugiado en otro país de acuerdo a la Convención podrá solicitar protección al Ministro de Inmigración, en caso de que esa persona recibiera una orden de expulsión.<sup>258</sup>

Una persona no podrá solicitar protección en contra de la orden de expulsión en los siguientes casos:

- La persona se encuentra en un proceso de extradición.

---

<sup>257</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 111, (2), *Op. Cit.*, pág. 59.

<sup>258</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 112, (1), págs. 59 – 60.

- La persona presentó una solicitud de protección como refugiado que ha sido determinada como no elegible, de acuerdo al artículo 101.
- En caso de que una persona no haya salido de Canadá, cuando la solicitud de protección fue rechazada, aunque el periodo establecido para solicitar protección no haya expirado.
- En caso de una persona que haya salido de Canadá después de que la orden de expulsión entrara en efecto, cuando hayan transcurrido menos de seis meses desde que la persona saliera de Canadá después que su solicitud de protección de refugio fuera declarada inelegible, abandonada, retirada o rechazada.<sup>259</sup>

Existen ciertas restricciones para la solicitud de protección en las siguientes situaciones:

- Cuando la persona ha sido considerada como inadmisibles por razones de seguridad, violación internacional de los derechos humanos o por su participación en el crimen organizado.

---

<sup>259</sup> Cfr. "Immigration and Refugee Protection Act", Artículo 112, (2), *Op. Cit.*, pág 60.

- Cuando la persona haya sido considerada como inadmisibles por haber cometido un delito grave en Canadá, penado con encarcelamiento de por lo menos dos años o que haya cometido un delito fuera de Canadá que de haber sido cometida en Canadá sería equiparable a una pena de encarcelamiento de cuando menos diez años.
- La solicitud de protección como refugiado fue rechazada, basada en la sección F, del artículo primero de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.<sup>260</sup>

El artículo 113, nos presenta algunos puntos a considerar en la solicitud para protección; éstos serán los siguientes:

- Cuando la persona cuya solicitud de protección como refugiado ha sido rechazada, sólo podrá presentar nueva evidencia después de haber sido rechazada la solicitud, porque no estaba disponible dicha evidencia de acuerdo a las circunstancias, por las que no fue posible presentar la evidencia, en el momento del rechazo de la solicitud.
- Si en opinión del Ministro basado en los hechos prescritos, considera que puede llevarse a cabo una audiencia.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 112, (3), *Op. Cit.*, pág. 60.

<sup>261</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 113, pág. 61.

Acorde con el artículo 114, la decisión de permitir la aplicación de la protección tiene los siguientes efectos:

- En el caso de un solicitante no se encuentre descrito en el artículo 112, fracción tercera, el efecto será el conferirle la protección al refugiado.
- En el caso de que un solicitante está descrito en el inciso 112, fracción tercera, el efecto será el de suspender la orden de expulsión con respecto a un país o un lugar de donde se determinó, que el solicitante estaba en necesidad de protección.<sup>262</sup>

Si el Ministro es de la opinión de que las circunstancias alrededor de la suspensión de la orden de expulsión han cambiado, podrá examinar de nueva cuenta, las causas por las cuales la solicitud fue permitida y podrá cancelar la suspensión de la orden de expulsión.<sup>263</sup>

Cuando el Ministro es de la opinión que la decisión para permitir la solicitud para protección fue obtenida como resultado directo o indirecto de distorsión o de ocultar hechos materiales en asuntos relevantes, el Ministro podrá anular la decisión. Cuando una decisión es anulada, por las causas antes descritas, será

---

<sup>262</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 114, (1), *Op. Cit.*, pág. 61.

<sup>263</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 114, (2), pág. 61.

invalidada y se considerará que la solicitud para la protección ha sido rechazada.<sup>264</sup>

Acerca del „principio de no devolución“ o „principio de non-refoulement“, nos explica el artículo 115, que una persona protegida o una persona que es reconocida como refugiado de la „Convención“ por otro país al cual la persona podría ser devuelta, no deberá de ser expulsada de Canadá a un país donde esa persona estuviese en riesgo de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, ser miembro de un grupo social en particular o por opiniones políticas, o donde pueda correr el riesgo de ser torturada o recibir un trato cruel e inusual, o ser castigada.<sup>265</sup>

Las excepciones al „principio de no devolución“ de acuerdo con la Ley, serán las siguientes:

- Una persona es inadmisibile por causas de criminalidad y que constituye, en opinión del Ministro, un peligro en Canadá.
- La persona es inadmisibile por causas de seguridad, por violación internacional a los derechos humanos o incurrir en el crimen organizado; si en la opinión del Ministro, a la persona no debiera permitírsele su

---

<sup>264</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 114, (3-4), *Op. Cit.*, págs. 61 - 62.

<sup>265</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 115, (1), pág. 62.



permanencia en Canadá, basado en la naturaleza y severidad de los actos cometidos, o ser un peligro, para la seguridad de Canadá.<sup>266</sup>

Aquella persona que después de una determinación en donde la solicitud de refugio es declarada inelegible, será enviada al país de donde vino, pero podría ser enviada a otro país, si éste está contemplado en el artículo 102, fracción primera, o si el país de donde la persona vino a Canadá ha rechazado su solicitud de protección al refugiado.<sup>267</sup>

A continuación revisaremos la cuarta parte de esta “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”, titulada Junta de Inmigración y Refugiado. La Junta de Inmigración y Refugiado se encuentra integrada por la División de Protección para Refugiados, la División de Apelación para Refugiados y la División de Apelación de Inmigración.<sup>268</sup>

La Junta de Inmigración y Refugiado se compone de un presidente y otros miembros que sean requeridos para el buen funcionamiento de la Junta. El presidente y los miembros que integran las Divisiones, estarán sometido a las siguientes reglas:

---

<sup>266</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 115, (2), *Op. Cit.*, pág. 62.

<sup>267</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 115, (3), pág. 62.

<sup>268</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 151, pág. 76.

- Serán designados por el Gobernador General de Canadá en funciones, por un periodo que no supere los siete años, sujetos a ser removidos en cualquier momento, por el Gobernador, para cumplir con otras funciones en una oficina de distrito o Junta regional.
- Serán elegibles para desempeñar el mismo encargo u otro, según su capacidad, por un periodo igual.
- Los funcionarios de la Junta recibirán una remuneración por el cargo que desempeñan y el Gobernador en Consejo podrá fijar el monto de la remuneración.
- Los funcionarios no podrán aceptar o estar a cargo de la dirección de otra oficina, o realizar cualquier otra actividad que no vaya de acuerdo a las funciones y obligaciones, establecidas en la Ley.
- Si el funcionario desempeña su encargo como empleado de tiempo completo, deberá dedicar todo su tiempo y dedicación al desempeño de sus funciones de acuerdo con la Ley.<sup>269</sup>

---

<sup>269</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 153, (1), *Op. Cit.*, págs. 76 – 77.

Por cada División habrá un vicepresidente quien tendrá hasta diez asistentes, que serán designados por el Gobernador en Consejo, de entre los funcionarios de tiempo completo de cada División. El vicepresidente de la División de Apelaciones para Inmigración y la mayoría de los asistentes del vicepresidente de cada División deberán ser miembros de la barra de notarios de la provincia respectiva, con un mínimo de cinco años de antigüedad.<sup>270</sup>

El presidente y los miembros, respecto al buen ejercicio de sus funciones se encuentra sujetos a las reglas siguientes:

- Ningún proceso penal o civil procederá en contra de ellos, por un acto y omisión hecho de buena fe.
- No podrán participar, ni se les podrá obligar a comparecer como testigos en ningún procedimiento civil.<sup>271</sup>

El presidente será considerado miembro de cada División de la Junta y director ejecutivo de la Junta. El presidente tendrá las siguientes obligaciones:

- Supervisar y dirigir el trabajo de todo el equipo que trabaja en la Junta.

---

<sup>270</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 153, (2-4), *Op. Cit.*, pág. 77.

<sup>271</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 154, pág. 77.

- En cualquier momento podrá remover o cambiar a los miembros de cada División, según lo crea conveniente.
- Podrá asignar en cualquier momento, a un miembro de cualquier División para auxiliar de forma temporal, en alguna oficina regional o de distrito por hasta noventa días, de acuerdo con la aprobación del Gobernador en Consejo.
- Asignar funciones administrativas a los miembros de la Junta.
- Realizar cualquier acción necesaria, para asegurar que los miembros de la Junta lleven a cabo sus funciones de forma eficiente y sin retrasos.<sup>272</sup>

En caso de ausencia o incapacidad del presidente, o si la oficina del vicepresidente se encuentra vacante, el Ministro de Inmigración podrá autorizar que uno de los vicepresidentes o cualquier otro miembro de la Junta, desempeñe las funciones del presidente.<sup>273</sup>

Sujeto a la aprobación del Gobernador General y a la consulta entre los vicepresidentes y el Director General de la División de Inmigración, podrá dictar normas relacionadas con los siguientes aspectos:

---

<sup>272</sup> Cfr. "Immigration and Refugee Protection Act", Artículo 159, (1), *Op. Cit.*, pág. 78.

<sup>273</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 160, pág. 79.

- Las actividades, prácticas y procedimientos de cada una de las Divisiones de la Junta, incluyendo los periodos de apelación, la prioridad para atender ciertos procedimientos.
- El comportamiento de las personas en procedimientos ante la Junta, así como, las consecuencias y sanciones, por el incumplimiento de esas reglas.
- La forma en la que se puede requerir la información y el tiempo dentro del cual debe de proveerse tal información, con respecto a un procedimiento ante la Junta.
- El Ministro de Inmigración hará una copia de cualquier norma hecha, para ser presentada ante cualquiera de las Cámaras que integran el Parlamento, dentro de los primeros quince días, en que las Cámaras se encuentren en sesión, después de que la norma haya sido aprobada por el Gobernador en Consejo.<sup>274</sup>

Cada División de la Junta tendrá, respecto de los procedimientos, la exclusiva jurisdicción para escuchar y determinar, sobre todas las cuestiones de hecho, de derecho y de su jurisdicción. Asimismo, cada División se ocupará de los procedimientos que le corresponden, atendiendo a las circunstancias y

---

<sup>274</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 161, *Op. Cit.*, pág. 79 - 80.

consideraciones, permitidas por la justicia. Los asuntos ante cada División se llevarán a cabo ante la presencia de un miembro de la Junta, para el caso de asuntos presentados ante la División de Inmigración, si el presidente lo considera necesario, se constituirá un panel de tres miembros. Los miembros de la División de Protección al Refugiado y de la División de Inmigración, tendrán el poder y la autoridad, de llevar a cabo acciones, para proveer a la persona de una audiencia justa.<sup>275</sup>

Los procedimientos ante cada División serán conducidos de la forma siguiente:

- Sujeto a otras provisiones, las audiencias deben de ser públicas.
- En aplicación o por iniciativa propia, la División podrá realizar la audiencia a puerta cerrada, tomar otras medidas que considere necesarias para preservar la confidencialidad, cuando la vida o la seguridad de la persona, se encuentren en riesgo.
- En caso de considerarlo necesario un representante o agente de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

---

<sup>275</sup> Cfr. "Immigration and Refugee Act", Artículo 162, 163 y 165, *Op. Cit.*, pág. 80.

Refugiados, podrá observar el desarrollo de una audiencia, relativa a una solicitud de protección al refugiado.<sup>276</sup>

La persona que se encuentra sujeta a un proceso frente la Junta o el Ministro de Inmigración que se encuentre en la misma circunstancia, podrá ser representado, por cuenta propia, por un abogado o consejero. En caso que la persona sea menor de 18 años de edad o sea incapaz de representarse, en opinión de la División que atiende su caso, se le asignará una persona que lo represente.<sup>277</sup>

La División podrá determinar que un procedimiento ha sido abandonado, cuando la persona no se presentó a la audiencia o no proporcionó, la información que la División le había requerido. Por otro lado, la División podrá negarse a permitir que un solicitante se retire de un procedimiento, si considera que el retiro del solicitante, puede representar un abuso en el proceso, de acuerdo con las reglas de la Junta<sup>278</sup>.

La decisión de cada División tendrá las siguientes características:

- La decisión entrará en vigor, de acuerdo con las reglas establecidas.

---

<sup>276</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 166, *Op. Cit.*, págs. 80 - 81.

<sup>277</sup> Cfr. *Ibidem*, Artículo 167, pág. 82.

<sup>278</sup> Cfr. *Idem*, Artículo 168.

- Las razones en que se basa la decisión, deberán de ser dadas a conocer.
- La decisión deberá darse a conocer de forma oral o escrita; sólo en el caso de una decisión emitida por la División de Apelación para Refugiados, la decisión deberá de ser entregada de forma escrita.
- Si la División de Protección al Refugiado rechaza la solicitud, se deberán entregar las razones por escrito, al solicitante o al Ministro de Inmigración.
- El periodo para solicitar una revisión judicial con respecto a la decisión de la Junta, será calculado a partir de que se notificó la decisión o desde que fueron enviadas las razones por escrito.<sup>279</sup>

Cualquier procedimiento ante la División de Protección al Refugiado, se regirá por las reglas siguientes:

- La División podrá investigar cualquier asunto que considere pertinente, para establecer si una solicitud se encuentra bien fundada.

---

<sup>279</sup> Cfr. "Immigration and Refugee Protection Act", Artículo 169, *Op. Cit.*, pág. 82.



- Garantizar el derecho de audiencia.
- Se deberá notificar a la persona, que se encuentra sujeta al procedimiento y al Ministro de Inmigración, de la celebración de la audiencia.
- Se deberá brindar a la persona o al Ministro de Inmigración, la oportunidad de presentar evidencia, presentar testigos y formular declaraciones.
- Se tomará nota de cualquier hecho, que pudiera ser considerado judicialmente relevante, otros hechos generalmente reconocidos y cualquier información u opinión, relativa a conocimientos especializados.<sup>280</sup>

Finalmente, revisaremos lo relativo a la División de Apelaciones para Refugiados y sus lineamientos específicos:

- La División deberá de notificar de cualquier audiencia al Ministro de Inmigración o a la persona que se encuentre sujeta a un procedimiento de apelación.

---

<sup>280</sup> Cfr. *“Immigration and Refugee Protection Act”*, Artículo 170, *Op. Cit.*, pág. 83.

- Se deberá brindar a la persona sujeta al procedimiento de apelación o al Ministro de Inmigración, la oportunidad de presentar evidencia, presentar testigos y hacer presentaciones.
- El Ministro de Inmigración podrá intervenir en el proceso de apelación, después de haber hecho la solicitud respectiva de acuerdo con las reglas impuestas.
- Se tomarán en consideración otros hechos de importancia judicial, cualquier otro tipo de hechos generalmente reconocidos y cualquier información u opinión, relacionada con conocimientos especializados.
- La decisión emitida por los tres miembros de la División de Apelación para Refugiados, tendrá para la División de Protección al Refugiado y, para el panel de un miembro de la División de Apelación para Refugiados, el valor de sentar precedente, como la decisión de un juicio en Corte, presentado ante una Corte de Apelación.<sup>281</sup>

De esta forma, finalizamos la revisión a la “Ley de Inmigración y Protección al Refugiado”, debido a la extensión del documento, nos enfocamos en estudiar las normas relativas al refugiado. En las siguientes páginas realizaremos un análisis de los sistemas de protección al refugiado, en ambas naciones

---

<sup>281</sup> Cfr. “*Immigration and Refugee Protection Act*”, Artículo 171, *Op. Cit.*, págs. 83 - 84.

### **3.2.3 Balance de los aspectos distintivos entre los sistemas de protección al refugiado en México y en Canadá.**

El sistema de protección al refugiado en México se ha venido transformando de una forma gradual; poco a poco las normas jurídicas que estaban contenidas en la “Ley de General Población”, su Reglamento y en algunas otras circulares administrativas, que regulaban algunos aspectos del procedimiento de solicitud de protección al refugiado se han fusionado en un solo documento jurídico, la “Ley de Refugiados y Protección Complementaria”, de reciente aparición.

Si bien es cierto que México ha participado en un sinnúmero de Coloquios y ha firmado Declaraciones sobre protección y asistencia a los refugiados en América Latina, sólo hasta fechas recientes ha conseguido incorporar las normas jurídicas relativas al refugiado en una sola Ley. La doctrina apunta acertadamente lo siguiente: *“...la legislación de América Latina observa de manera uniforme la perspectiva dualista según la cual postula que existen en la región dos figuras diferentes de protección: el asilo, al que se identifica con el sistema latinoamericano de asilo y el „refugio“, que se refiere al sistema universal de protección de los refugiados, sin que se reconozcan puntos de contacto entre ambos regímenes en la formulación de las proposiciones jurídicas que se aplican a la realidad.”*<sup>282</sup>

---

<sup>282</sup> FRANCO, Leonardo, El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 1ª Edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2003, pág. 209.

Dentro de esta misma línea de pensamiento, los doctrinarios enfatizan lo siguiente: *“...las legislaciones latinoamericanas dedican una regulación separada para el asilo, al que se identifica exclusivamente con el conjunto de las convenciones y tratados latinoamericanos sobre asilo diplomático y territorial y al refugio, al que se identifica exclusivamente con el sistema universal de protección de los refugiados basado en la “Convención del Estatuto sobre los Refugiados”. Además, las normas dedicadas a los refugiados presentan las siguientes características. Las que han se han dictado más recientemente contemplan una estructura más completa que incluye la determinación de un órgano competente para entender en la determinación de la condición de refugiado y en la confirmación y aplicación de políticas en la materia, definición de refugiado, criterios de interpretación a los que han de ajustarse las autoridades de aplicación y un régimen de recursos, entre otras previsiones; en cambio, las que han sido dictadas hasta aproximadamente fines de la década de 1980 contienen escasas disposiciones y están menos sistematizadas.”*<sup>283</sup>

A partir de las consideraciones anteriores podemos inferir que la tradición jurídica por excelencia en México, es el reconocimiento de la figura del asilo, dejando de lado, el desarrollo de las normas jurídicas para la creación de un sistema de protección al refugiado, además de usar indistintamente, ambos términos como sinónimos.

---

<sup>283</sup> FRANCO, Leonardo, El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Op. Cit., págs. 209 – 210.

Por un lado, es cierto que la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, crea los cimientos del sistema de protección al refugiado en México, incorporando en ella, los conceptos comunes en las normas internacionales sobre refugiados, que ya hemos citado en este mismo capítulo, pero es imprescindible mencionar que la propia experiencia de la integración de los refugiados en nuestro país, permitirá crear órganos independientes a la Secretaría de Gobernación, para la atención de las necesidades específicas de los refugiados. Veremos más adelante, si los intereses económicos, políticos y sociales permitirán la creación de un sistema de normas e instituciones, que de forma mínima, incorporen a los refugiados a la nación o en su caso, para que sean acreedores a un procedimiento justo de selección o rechazo, para formar parte de la nación mexicana.

El tema del refugiado en Canadá ha tenido un desarrollo totalmente diferente, comparado con México; a pesar de encontrarse ubicado en el mismo continente americano, su tradición como país receptor de refugiados a través de décadas de actividad, le ha permitido a esta nación establecer un sistema de protección a los refugiados, que si bien no es un sistema perfecto, permite acceder a la protección y asistencia que brinda Canadá, a todos los refugiados que le solicitan auxilio.

Algunos autores consideran lo siguiente: “...*Canada has moved from being a country of resettlement to a country of asylum for refugees. Though the*

*government introduced legislation that combined a fair refugee determination procedure with measures to deter refugees from even coming to Canada to claim refugee status, the inability to introduce the humane deterrence measures included in the Bill (namely the safe third country provisions) has meant that Canada has remained in the forefront of countries assisting refugees, even if that was not the intent.”<sup>284</sup>*

Cada año, Canadá elabora un plan donde se estructura la política migratoria enfocada a la recepción de refugiados, incluyendo el promedio de refugiados que a los que se les brindará el reconocimiento de su condición. La problemática actual en Canadá, entendiéndolo que es un país desarrollado en términos de economía, es lograr distinguir entre los auténticos refugiados, de aquellos que no lo son, a través de un sistema de barreras migratorias, que limitan el acceso masivo de refugiados de cualquier parte del mundo.

Veamos que nos explican los autores, al respecto de lo expuesto con antelación: *“...The current refugee determination system already provides the government with a full set of tools to deal with any refugee claimants who*

---

<sup>284</sup> ADELMAN, Howard, (compilador), *Refugee Policy Canada and the United States*, 1<sup>st</sup> edition, Centre for Refugees Studies, Ontario, Canada, págs. 217 – 218. *“Canadá ha pasado de ser un país de reasentamiento a un país de asilo para los refugiados. Aunque el gobierno introduce legislación que combina un procedimiento de determinación de refugiado justo, con medidas para disuadir a los refugiados a venir a Canadá a reclamar la condición de refugiado, la incapacidad de las medidas de disuasión humana incluidas en el proyecto de ley (las disposiciones del tercer país seguro) han hecho que Canadá se haya mantenido a la vanguardia de los países en ayudar a los refugiados, incluso si esa no era su intención.”* (Traducción L. Delgado)

*represent a security threat. Canada has in place a rigorous immigration system that gives priority to keeping out anyone who might be a security threat, increasingly at the expense of charter rights and the protection of the right to seek asylum.*<sup>285</sup>

Las ideas de los autores continúan en esta línea de pensamiento; revisemos la siguiente conceptualización: “...*Thus, Mexico, the United States, and Canada have two parallel and competing goals in the new century: facilitate the free movement of capital while controlling the movement of „undesirables“: Decades of immigration restriction measures have demonstrated the difficulties of controlling unwanted immigration. Visas, fines on airlines and shipping companies, increased border security personnel, criminal penalties on smugglers, streamlined detention and deportation procedures, and multinational „crackdowns“ on illegal immigrants may temporarily reduce the number of immigrants and refugees in a given year, but only new entry points, transportation networks, and legal loopholes are discovered. And shared*

---

<sup>285</sup> KNEBONNE, Susan and RAWLINGS - SANAEI, Felicity, (compiladoras), *New Regionalism and Asylum Seekers*, 1<sup>st</sup> edition, Berghahn Books, New York, United States of America, pág. 146. “*El sistema actual de determinación de la condición de refugiado brinda al gobierno un completo cuerpo de herramientas para enfrentar a los solicitantes de refugio que representen una amenaza para la seguridad. Canadá tiene un riguroso sistema de inmigración que da prioridad a prohibir la entrada de cualquier persona que pudiera ser una amenaza contra la seguridad, incrementando así la protección a los derechos humanos y la protección al derecho a solicitar refugio.*” (Traducción L. Delgado)

*information and coordinated policies do not always result in shared responsibility or in the protection of human rights.*<sup>286</sup>

Las opiniones antes citadas, son de utilidad para mostrarnos que Canadá se encuentra vinculado a las políticas migratorias, de acuerdo a sus intereses como nación; por otro lado, su actuación se encuentra influida por los intereses compartidos con Estados Unidos de Norteamérica, resultado de su relación como vecino comercial, en donde es menester para ambas naciones la seguridad en la frontera que comparten. Canadá ha firmado múltiples acuerdos con Estados Unidos de Norteamérica para impedir que los solicitantes de refugio lleguen a Canadá a través de los puertos principales de entrada, que son frontera entre ambas naciones, además de que el sistema de normas que protegen a los refugiados, continuamente es objeto de enmiendas, con el fin de permitir el acceso, sólo a aquellas personas, que Canadá considere „auténticos solicitantes de refugio“. Por otro lado, el abuso documentado del sistema de protección por parte de los „no auténticos refugiados“, ha sido un factor

---

<sup>286</sup> GARCIA, María Cristina, Seeking refugee Central American Migration to Mexico the United States and Canada, 1<sup>st</sup> edition, University of California, California, United States of America, pág. 167. *“Por lo tanto México, Estados Unidos y Canadá, tienen dos paralelos y competitivos objetivos: facilitar la libre circulación de capitales, mientras controlan el movimiento de los „indeseables“. Décadas de medidas de restricción hacia la inmigración, han demostrado la dificultad de controlar la inmigración no deseada. Visados, multas a las líneas aéreas y compañías de transporte, el aumento del personal de seguridad en la frontera, sanciones penales a los contrabandistas, sanciones penales a los traficantes de personas, procedimientos simplificados de deportación y, detención y „medidas enérgicas“ contra los inmigrantes ilegales pueden reducir temporalmente el número de inmigrantes y refugiados en un periodo de un año, en tanto nuevos puntos de acceso, redes de transporte y algunos vacíos legales, no sean descubiertos para ser aprovechados. La información compartida y la coordinación de las políticas, no siempre se traducen en la responsabilidad compartida y en la protección de los derechos humanos.”*(Traducción L. Delgado)



influyente, en las condiciones actuales de endurecimiento de las políticas migratorias en Canadá.

En el siguiente apartado analizaremos un ejemplo concreto, de cómo Canadá ha endureció su política migratoria hacia los mexicanos, como consecuencia directa del uso abusivo del sistema de protección al refugiado en Canadá por parte de los falsos solicitantes de refugio mexicanos.

### **3.3 LA POLÍTICA MIGRATORIA DE CANADÁ HACIA LOS REFUGIADOS MEXICANOS.**

#### **3.3.1 Canadá y su política migratoria actual: el caso de los refugiados mexicanos.**

El catorce de Julio del 2009 el gobierno de Canadá, a través de su Ministro de Inmigración Jason Kennedy, informó que a partir de ese momento, todos los ciudadanos mexicanos necesitaban de una visa para viajar a Canadá, la cual debía ser tramitada en México. Antes de esta fecha, México se encontraba dentro de la lista de países, cuyos ciudadanos no necesitaban tramitar una Visa de Residente Temporal antes de viajar a Canadá; es importante revisar,

qué sucesos clave fueron los que hicieron cambiar de forma radical, la política migratoria de este vecino país hacia los mexicanos.

En Febrero del 2008, aparecieron tres artículos en el diario mexicano “La Jornada”, en donde se explicaba que en el año 2007 habían buscado refugio más de cinco mil mexicanos en Canadá; la investigación hecha por la enviada especial del diario mexicano se centró en la ciudad de Toronto e intentó esclarecer cuales eran las posibles razones, de que la cifra de solicitudes de refugio se hubiesen triplicado en menos de tres años.<sup>287</sup>

Algunas de las causas de los solicitantes mexicanos de refugio eran:

- Víctimas de violencia de género.
- Víctimas de extorsión por parte de los cuerpos policiacos.
- Víctimas del secuestro.
- Víctimas de discriminación sexual y,
- Víctimas de abusos en la impartición de justicia.

En el año 2005 la División de Protección al Refugiado, recibió 3 mil 500 solicitudes de refugio; la cifra había aumentado respecto del año anterior, en

---

<sup>287</sup> Cfr. PETRICHE, Blanche, “Buscaron asilo en Canadá más de 5 mil mexicanos en 2007; rechazan a la mayoría.”, en La Jornada, DEMOS, Desarrollo de Medios S. A. de C.V, México, D.F., Año 24, Número 8434, lunes 11 de febrero de 2008, pág. 9.

que se recibieron 2 mil 500 solicitudes. Para el año 2006 la cifra era mayor con casi 5 mil solicitudes de refugio.<sup>288</sup>

El artículo también enfatiza, que los jueces de la Junta de Inmigración y Protección al Refugiado, alegaban que el gobierno de México había hecho esfuerzos y progresos por hacer más confiables los cuerpos policiacos, además, de que los solicitantes de refugio no habían aprovechado plenamente, el sistema de procuración de justicia y la notable infraestructura de protección a los derechos humanos.

La periodista explicaba que Canadá empezó a endurecer sus políticas migratorias y de asilo en la década pasada, a partir del ataque del 11 de Septiembre de 2001, en Nueva York. Los gobiernos recientes han aplicado medidas para homologar las reglas de ingreso de inmigrantes y refugiados con las leyes „antiterroristas“ de Estados Unidos. La idea de „fronteras selladas“ en todo el perímetro de América del Norte, afecta al eslabón más vulnerable de la cadena migratoria: los que se van porque en su tierra su integridad y su vida corren peligro, contingente en el cual los mexicanos son mayoría<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Cfr. PETRICHE, Blanche, *“Buscaron asilo en Canadá más de 5 mil mexicanos en 2007; rechazan a la mayoría.”*, Op. Cit., pág. 9.

<sup>289</sup> Cfr. PETRICHE, Blanche, *“En Canadá aplican leyes antiterroristas a migrantes”*, en La Jornada, DEMOS, Desarrollo de Medios S. A. de C.V, México, D.F., Año 24, Número 8436, miércoles 13 de Febrero del 2008, pág. 7.

Jim Hodgson, quien era el coordinador de programas para América Latina de la Unión de Iglesias de Canadá y fue uno de los organizadores del seminario “¿Por qué refugiados de México?”, sostenía que la relación política de los tres socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte influye hasta en la forma de describir la situación de derechos humanos en México. Así, las autoridades canadienses se resisten a aceptar las graves fallas de los sistemas judicial, penal y policial del socio menor.<sup>290</sup>

Finalmente la autora explica, que el movimiento pro refugiados de Canadá tiene dos demandas centrales, una es la derogación del „Acuerdo sobre el tercer país seguro, vigente desde el año 2004 y la otra, es la instalación de una sección de apelación que permita un marco adecuado a los recursos que presentan los solicitantes de refugio, dado que los mexicanos hasta ese momento tenía un índice de rechazo de 99 por ciento.<sup>291</sup>

El contenido de los artículos periodísticos que hemos expuesto, sirve como preámbulo para mostrar la situación de los entonces solicitantes de refugio mexicanos; consideramos que el dato que le faltó citar a la periodista, era que en esos años cuando se incrementaron las solicitudes de refugio, México se encontraba incluido en la lista de países que no necesitaban de una Visa de Residente Temporal, para viajar a Canadá, razón fundamental para

---

<sup>290</sup> Cfr. PETRICHE, Blanche, “*En Canadá aplican leyes antiterroristas a migrantes*”. *Op. Cit.*, pág. 7.

<sup>291</sup> Cfr. *Idem*.

que algunos mexicanos viajarán, se instalarán en Canadá y después solicitaran protección y asistencia como refugiados, sin ser auténticos refugiados.

Un año y medio después de la publicación de esta investigación, el lunes 13 de Julio del 2009, en un diario de circulación en la ciudad de Toronto, Canadá, apareció la penosa noticia que explicaba que dos mexicanos, un hombre de 23 años y una mujer de 19 años, eran sospechosos y estaban buscados por la policía de Toronto, por su conexión con el asesinato de una maestra de francés de origen hispano Consuelo Valencia Russo.

El artículo nos explica que Consuelo Valencia Russo había sido reportada como desaparecida dos días antes, de que su cuerpo sin vida fuera encontrado en el interior de la cajuela de su vehículo, cerca de una zona muy conocida en Toronto, el jueves nueve de Julio del 2009. La policía descubrió que la tarjeta de crédito de la víctima había sido utilizada en Canadá, el día anterior al que se encontró el cuerpo de la víctima, pero que la misma tarjeta había sido usada en México, el mismo día que había sido descubierto el cuerpo de la víctima. Se concluyó que los presuntos asesinos se estaban ocultando en algún lugar México en aquellos momentos; tiempo después se daría a conocer que los dos cómplices de asesinato estaban en México.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> Cfr. VERA MENDEZ, Hugo, "*Par de mexicanos buscados por asesinato de maestra de origen hispano*", en Diario el Popular, Toronto, Canadá, Año 34, Número 211, Lunes 13 de Julio de 2009, pág. 4.

Esta noticia periodística toma relevancia por el acontecimiento dado a conocer en ella, pues un día después de publicada la noticia citada anteriormente, ocurrió lo siguiente: el catorce de Julio del 2009, se publicó en el mismo diario de circulación en Toronto la siguiente información, veamos de forma breve en qué consistió la noticia: *“...sin motivo aparente, sin ninguna explicación y prácticamente sin difusión, el Gobierno de Canadá anunció ayer que a partir de hoy martes 14 de Julio, a las 12:01 de la madrugada, los ciudadanos mexicanos necesitarán visa para poder ingresar a territorio canadiense. El ministerio de Ciudadanía e Inmigración dio el anuncio con un simple comunicado de prensa publicado en su portal de internet, como si esta decisión no tuviera mucha trascendencia. En el portal virtual simplemente se explica que ,los requerimientos de visa a viajeros que visitan Canadá son la primera línea de defensa para mantener la salud, seguridad y bienestar de los canadienses” por ello se decidió retirara a México de la lista de países cuyos ciudadanos no requerían una Visa de Residente Temporal para visitar Canadá. ¿Son los ciudadanos mexicanos una amenaza para la seguridad de Canadá? ¿Son los ciudadanos mexicanos portadores de enfermedades que amenacen la salud y el bienestar de los residentes de este país? Tal parece que la respuesta del gobierno federal conservador es sí.”*<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> VERA MENDEZ, Hugo, *“¿Son los mexicanos un riesgo para la seguridad y la salud nacional? Mexicanos necesitan, a partir de hoy, visa para entrar a Canadá”*, en Diario el Popular, Toronto, Canadá, Año 34, Número 212, Martes 14 de Julio de 2009, pág.1.

Resulta importante para nuestra investigación, vincular la información antes citada, pues al observar la forma repentina en que sucedieron los acontecimientos en el año 2009, se observa como la política migratoria de Canadá cambio radicalmente con respecto a los ciudadanos mexicanos, pero podemos inferir que este resultado sin duda tiene que ver, con el aumento de las solicitudes de refugiados mexicanos y probablemente, la única alternativa para frenar la migración „indeseada“ de refugiados a Canadá, era el retiro de México, de la lista de países que no necesitaban de visa para visitar el país del norte.

El cinco de Agosto del 2009, en la segunda parte de la Gaceta de Canadá, fue publicada la enmienda que modificaba las “Regulaciones de Inmigración y Protección al Refugiado”. El documento nos explica que la enmienda fue registrada el catorce de Julio del 2009, bajo el siguiente número, SOR/2009-207 y desde ese momento, se hizo del conocimiento público, lo que confirió vigencia a la enmienda.<sup>294</sup>

En el cuerpo de la enmienda, encontramos una parte correspondiente al análisis del impacto de la regulación, que especifica lo siguiente: “... *Citizens of Mexico are currently exempt from a Temporary Resident Visa (TRV) requirement before travelling to Canada. A review of the conditions and trends in*

---

<sup>294</sup> Cfr. “Regulations Amending the Immigration and Refugee Protections Regulation (Mexico)”, en Canada Gazette Part II, Statutory Instruments, Volume 143, N° 16, Ottawa, Canada, August 5, 2009, pág. 1448.

*Mexico has indicated that the number of refugee claims by Mexican nationals has substantially increased since 2005 and the vast majority of these claims are found not to be in need of protection. In addition, the immigration violation rate has steadily increased over the past three years. The review also identified risks related to travel documents, organized crime and corruption. Citizen and Immigration Canada therefore proposes to remove Mexico from the list of countries and territories that are exempt from the requirement to obtain a visa before travelling to Canada.”*<sup>295</sup>

Según lo explica el propio documento, la política de solicitud de visa era determinada con base en la evaluación hecha país por país conforme al criterio de establecimiento de visa. La revisión había confirmado que el número de solicitudes de refugio de nacionales mexicanos había aumentado sustancialmente desde menos de 3,500 en 2005 hasta casi 9,500 en 2008. México había sido la fuente principal de solicitudes de refugio desde el 2005, la baja tasa de aceptación de los nacionales, por la Junta de Inmigración y Refugiado, sugería que los nacionales mexicanos eran esencialmente

---

<sup>295</sup> *“Regulations Amending the Immigration and Refugee Protections Regulation (Mexico)”, Op. Cit., págs. 1148-1149. “Los ciudadanos de México están actualmente exentos de la exigencia de la Visa de Residente Temporal antes de viajar a Canadá. Una revisión de las condiciones y las tendencias en México ha indicado que el número de solicitudes de refugio presentadas por nacionales mexicanos ha aumentado sustancialmente desde el 2005 y la mayoría de esos solicitantes no se encuentran en la necesidad de protección. Además la tasa de violación de inmigración ha aumentado constantemente en los últimos tres años. La revisión también identifico los riesgos relacionados con los documentos de viaje, el crimen organizado y la corrupción. Ciudadanía e Inmigración de Canadá propone eliminar a México de la lista de países y territorios que están exentos del requisito de obtener una visa antes de viajar a Canadá.” (Traducción L. Delgado)*



migrantes económicos y no, solicitantes de protección individual. Esto tendría un costo significativo para los gobiernos federal y provincial, debido al sobrecargado sistema de determinación de la condición de refugiado.<sup>296</sup>

El retiro de la excepción de la Visa de Residente Temporal serviría de forma primaria, para reducir dramáticamente el número de solicitudes infundadas de refugio hechas por nacionales mexicanos, debido al acceso libre de visa en Canadá. La enmienda ayudaría en la protección y la seguridad de los canadienses, así como a la integridad del sistema de inmigración para seleccionar a los viajeros mexicanos que pretendían viajar e ingresar a Canadá. La eliminación de la exención de visa se considera la más efectiva línea de defensa en contra del abuso de sistema de determinación de la condición de refugiado. La modificación de la reglamentación, daría como resultado el desplazamiento de los recursos que se utilizaban en la eliminación de los falsos solicitantes de refugio, hacia la identificación de personas de alto riesgo involucrados en delitos graves, delincuencia organizada y cuestiones de seguridad nacional.<sup>297</sup>

En la elaboración de esta modificación a la regulación sobre refugiados, Canadá estuvo consciente de que las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos se verían afectadas, principalmente las áreas de turismo y viajeros

---

<sup>296</sup> Cfr. “*Regulations Amending the Immigration and Refugee Protections Regulation (Mexico)*”, *Op. Cit.*, pág. 1450.

<sup>297</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 1452.

de negocios. En el documento también se explica, que Canadá continuaría trabajando conjuntamente con el gobierno de México, para intensificar el intercambio en el mercado laboral, del comercio, turismo, política exterior y asuntos de seguridad previstos en los acuerdos bilaterales. Sin embargo, quedaba clara la política migratoria implementada en Canadá, en donde, no se permitirían más abusos al sistema de protección y asistencia al refugiado, por parte de los mexicanos.

## CONCLUSIONES.

1. El desplazamiento humano alrededor del mundo, ha dejado de ser visto como un problema exclusivo de una nación; en los tiempos actuales es un problema de orden internacional, los conflictos bélicos entre naciones, la desigualdad económica y las violaciones a los derechos humanos son las causas comunes, que originan la movilización masiva de personas de un país a otro.
2. La “Convención del Estatuto sobre los Refugiados” es por excelencia, el documento internacional fundamental, de protección a los refugiados; su fin fue el de resolver el problema de desplazamiento de personas en el continente Europeo, resultado de la Segunda Guerra Mundial, es justo en este momento, que la figura del refugiado toma relevancia en Europa, pero no así en América.
3. Consideramos, que el continente americano ha incorporado el concepto de refugiado desde otro punto de vista, países como Canadá y Estados Unidos de América han desarrollado un sistema de protección al refugiado, resultado de su tradición jurídica y de ser países formados por inmigrantes. Por su parte, México y los países de América Latina, han dejado en un segundo plano el desarrollo de la figura del refugio; la figura del asilo es

considerada una tradición jurídica en la América hispano hablante, el concepto de refugio fue considerado un sinónimo de la palabra asilo.

4. Los términos asilo y refugio, no deben ser considerados como sinónimos, pues su desarrollo como figuras jurídicas ha sido totalmente independiente, y la creación las normas jurídicas protectoras de ambos términos son el resultado de momentos históricos distintos; en la actualidad el sistema de protección al refugiado, nada tiene que ver con la protección del solicitante de asilo.
5. Concordamos, en considerar al concepto de „no devolución“ del refugiado, como un término esencial que protege al refugiado; todo sistema de protección y asistencia a los refugiados deberá incorporar sin distinción alguna, en sus normas jurídicas este concepto.
6. México y Canadá poseen sistemas independientes de normas jurídicas protectoras de los refugiados, creadas para responder a las necesidades económicas, políticas, ideológicas y sociales, propias de cada país.
7. Coincidimos con los autores, que establecen claramente que más allá de las relaciones comerciales internacionales entre una nación con otra, las políticas migratorias son definidas por los intereses económicos, de

seguridad y protección de cada país, en donde la política de protección al refugiado se ve supeditada a los intereses de cada país.

8. Observamos, como las naciones están preocupadas en distinguir entre lo que nosotros llamamos, „auténticos solicitantes de refugio” y los „refugiados sin fundamento”, que en realidad son identificados como „migrantes económicos”, países como Canadá están enfocando su política migratoria, en no permitir el acceso de migrantes económicos, disfrazados de solicitantes de refugio.
9. Identificamos, que el término „repatriación voluntaria”, en la mayoría de los casos no se refiere a nada de „voluntario”; resulta difícil de creer que un solicitante de refugio desee regresar al país del que escapó o a otro en similar situación. Por ello consideramos que en términos simples, hablar de „repatriación voluntaria” es hablar de deportación de individuos, en donde la connotación „voluntaria”, poco tiene que ver con la voluntad del individuo de regresar al país de donde escapo.
10. Reconocemos que tal situación conflictiva permanecerá, en tanto los refugiados sean vistos como un problema, que tiene dos únicas vías de solución: la primera, consistente en el compromiso del país receptor, de aceptar cierto número de refugiados acorde a su política migratoria y la segunda, dedicada a repatriar refugiados al país de origen. Queda por

explorar la responsabilidad ética, jurídica y social del país productor de refugiados, que lejos de crear las condiciones mínimas para que sus nacionales vivan con dignidad y respeto, continúa produciendo desplazados, inmigrantes ilegales y refugiados.

## BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

ADELMAN, Howard, BOROWSKI, Allan, BURSTEIN, Meyer and FOSTER, Lois, (compiladores), Immigration and Refugee Policy Australia and Canada Compared, 1<sup>st</sup> edition, Volume 1, University of Toronto Press Incorporated, Toronto, Canada, 1994.

ADELMAN, Howard and LANPHIER, Michael C, (compiladores), Refugee or Asylum? A choice for Canada, 1<sup>st</sup> edition, York Lanes Press Limited, Ontario, Canada, 1990.

ADELMAN, Howard, (compilador), Refugee Policy Canada and the United States, 1<sup>st</sup> edition, York Lanes Press Limited, Ontario, Canada, 1991.

BAYEFSKY, F. Anne, (compiladora), Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers, 1<sup>st</sup> edition, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2006.

BLACK, Richard and ROBINSON, Vaughan, (compiladores), Geography and Refugees Patterns and Processes of Change, 1<sup>st</sup>. edition, Belhaven Press, London, United Kingdom, 1993.

BARRETO, Natalia (compiladora), Refugiados, Legislación y Estándares internacionales básicos, 1<sup>a</sup> edición, Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, Cuba y América Central, México, 2005.

BENITEZ ZENTENO, Raúl y RAMIREZ RODRIGUEZ, Gisela, (Coord.) Políticas de Población en Centroamérica, el Caribe y México, 1<sup>a</sup> edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1994.

BERSTEIN, Ann and WEINER, Myron, (compiladores), Migration and Refugee Policies an Overview, 1<sup>st</sup> edition, Pinter A Cassel, London, United Kingdom, 1999.

BOSWELL, Christina and CRISP, Jeff, Poverty, International Migration and Asylum, 1<sup>st</sup> edition, United Nations University, World Institute Development Economics, Helsinki, Finland, 2004.



CAMPS MIRABET, Nuria, (compiladora), El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas: refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios, 1ª edición, Editorial Universitat de Lleida, Barcelona, España, 2005.

CASTLES, Stephen and LOUGHNA Sean, Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990 -2001, 1<sup>st</sup> edition, United Nations University, World Institute Development Economics, Helsinki, Finland, 2003.

CHIMI, B. S. (compilador), International Refugee Law a Reader, 1° edition, Sage Publications, New Delhi, India, 2000.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, Canada"s refugee system, 1<sup>st</sup> edition, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, Canada, 2006.

CONTRERAS VACA, Francisco Javier, Derecho Internacional Privado, 4ª edición, Editorial Harla, México, 1994.

CORNELIUS, Wayne A., ESPENSHADE, Thomas J., and SALEYAN, Idean, (compiladores), The International Migration of the Highly Skilled Demand, Supply and Development Consequences in Sending and Receiving Countries, 1<sup>st</sup> edition Center for Comparative Immigration Studies University of California, San Diego, United States of America, 2001.

CORNELIUS, Wayne A., TSUDA, Takeyuki and HOLLIFIELD, James F., Controlling Immigration a Global Perspective, 2<sup>nd</sup> edition, Stanford University Press, Stanford California, United States of America, 2004.

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Consejo Económico y Social de la ONU y de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos relativas a la protección de refugiados, 2<sup>a</sup> edición, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, 2002.

DIRKS, Gerald E, Canada"s Refugee Policy, Indifference or opportunism?, 1<sup>st</sup> edition, Mc Gill – Queen"s University Press, Ontario, Canada, 1997.

DUMMET, Michael, On Immigration and Refugees, 1<sup>st</sup> edition, Routledge Taylor and Francis Group, London, United Kingdom, 2001.

ESCALANTE BAÑUELOS, Gabriel Sebastian, Mexican Refugees in 1990´s Canada Beyond the limits of repression, 1<sup>st</sup> edition, Carleton University, Ottawa, Ontario, Canada, 1998.

FRANCO, Leonardo, El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 1<sup>a</sup> edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2003.

FRANCO, Leonardo, (compilador) Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo I, II y III, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

GARCIA, Maria Cristina, Seeking refugee Central American Migration to Mexico the United States and Canada, 1<sup>st</sup> edition, University of California Press, California, United States of America, 2006.

GIBNEY, Matthew J. and HANSEN, Randall, Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities, 1<sup>st</sup> edition, United Nations University, World Institute Development Economics, Helsinki, Finland, 2003.

GONZALEZ MARTIN, Núria, Derecho de los Inmigrantes, 1ª edición, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

GOODWIN - GILL, Guy S, The refugee In International Law, 1<sup>st</sup> edition, Clarendon Press, Oxford, New York, United States of America, 1996.

GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J, Derecho de asilo y -no rechazo- del refugiado, 1ª edición, Editorial Universidad Pontificia Comillas: Dykinson, Madrid, España, 1997.

GOWLLAND-DEBAS, Vera, (compiladora), The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues, 1<sup>st</sup> edition, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Netherlands, 1996.

HATTON, Timothy J. and WILLIAMSON, Jeffrey G., Refugee, Asylum Seekers and policy in Europe, 1<sup>st</sup> edition, International Trade and Labor Economics, Center for Economic Policy Research, London, United Kingdom, 2005.

HERNADEZ VELA, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, 5<sup>a</sup> edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

IMAZ, Cecilia, La práctica del Asilo y del Refugio en México, 1<sup>a</sup> edición, Editorial Potrerillos, México, 1995.

KNEEBONE, Susan and RAWLINGS-SANAEI, Felicity, (compiladoras), New Regionalism and Asylum Seekers Challenges Ahead, 1<sup>st</sup> edition, Berghahn Books, New York, United States of America, 2007.

KONDO, Atsushi, Citizenship in a Global World Comparing Citizenship Rights for Aliens, 1<sup>st</sup> edition, Palgrave Publishers Limited, New York, United States of America, 2001.

LOPEZ GARRIDO, Diego, El Derecho de Asilo, 1ª edición, Editorial Trotta, Madrid, España, 1991.

MARTIN, Susan F., SCHOENHOLTZ, Andrew I. and FISHER, David, Impact of Asylum on Receiving Countries, 1<sup>st</sup> edition, United Nations University, World Institute Development Economics, Helsinki, Finland, 2003.

MERTHEB, Nada, La Situación de los Refugiados en el Mundo Desplazamientos en el Nuevo Milenio, 1ª edición, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Icara Editorial, Barcelona, España, 2006.

MORENO, Françoise, (Coord.), La situación de los refugiados en el mundo 1997 – 1998: un programa humanitario – ACNUR, 1ª edición Editorial Icaria, Barcelona, España, 1997.

NICHOLSON, Frances and TWOMEY, Patrick, Refugee Rights and Realities Evolving International Concepts and Regimes, 1<sup>st</sup> edition, Cambridge University Press, London, United Kingdom, 1999.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS EN GINEBRA SUIZA, Los Derechos Humanos y los Refugiados, 1ª edición, Centro de Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, 1994.

ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Derecho Internacional sobre Migraciones, Migración y Protección de los Derechos Humanos, 1ª edición, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra Suiza, 2005.

ORTIZ Ahlf, Loretta, De los Migrantes: Los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares, 1ª edición, Editorial Porrúa- Universidad Iberoamericana, México, 2004.

PACHECO GOMEZ, Máximo, Los Derechos Humanos Documentos Básicos, 3ª edición, Tomo I y II Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, 2000.

PESSAR R., Patricia, When Borders Don't Divide Labor Migration and Refugee Movements in the Americas, 1<sup>st</sup> edition, The Center for Migration Studies of New York, New York, United States of America, 1998.

ROBINSON, Vaughan (compilador), The International Refugee Crisis British and Canadian Responses, 1<sup>st</sup> edition, Refugee Studies Programme University of Oxford, London, United Kingdom, 1993.

SERRANO MIGALLON, Fernando, El Asilo Político en México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

SILVA CARREÑO, Armando Jorge, Derecho Migratorio Mexicano, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

SOLE, Carlota, (Coord.), El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora, 1ª edición, Editorial Antrophos, Madrid, España, 2001.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, The State of the World's Refugees Fifty Year of Humanitarian Action, 1<sup>st</sup> edition, UNHCR- Oxford University Press, London, United Kingdom, 2000.

VASQUEZ, María Luisa (tr.), La situación de los refugiados en el mundo 1993: el desafío de la protección/ACNUR alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados, 1ª edición, Editorial Alianza, Madrid, España, 1994

VELLOSO DE SANTISTEBAN, Agustín, El desorden mundial y los refugiados, 1ª edición, Editorial Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, 1998.

VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, 1ª edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1999.

VON STERNBERG, Mark R., The Grounds of Refugee Protection in the Context of International Human Rights and Humanitarian Law Canadian and United

States Case Law Compared, 1<sup>st</sup> edition, Martinus Nihjoff Publishers, The Hague, The Netherlands, 2002.

YUNDT, Keith W., Latin American States and Political Refugees, 1<sup>st</sup> edition, Praeger Publishers, New York, United States of America, 1988.

### **REVISTAS Y PERIODICOS.**

BRETT, Rachel and LESTER, Eve, *“Refugee law and international humanitarian law: parallels, lessons and looking ahead. A non-governmental organization’s view”*, en International Review of the Red Cross Humanitarian Debate: Law, policy, action, International Red Cross, Geneva, Switzerland, Volume 83, Number 843, September 2001, págs. 713 – 725.

DURIEUX, Jean François, *“Creación de un Derecho del Refugiado: las experiencias recientes de México y Belice”*, en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, Año 15, Número 15, 1991, págs. 357 -392.

FERNANDEZ, Juan Carlos, *“Asilo, Refugio y Desplazamiento”*, en Anuario de Derecho, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, Merida, Venezuela, Número 21, 1999, págs.103 -123.



GALINDO VELEZ, Francisco, *“El Derecho de los Refugiados”*, en Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, D.F., Número 30, 2000, págs.211 – 239.

GOODWIN – GILL, Guy S., *“International Law and Human Rights: Trends Concerning International Migrants and Refugees”*, en International Migration Review, Special Silver Anniversary Issue, Center for Immigration Studies, New York, United States of America, Volume XXIII, Number 3, Fall 1989, págs. 526 – 546.

HATHAWAY, James C, *“A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law”*, en Harvard International Law, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, United States of America, Volume 31, Number 1, 1990, págs. 129 – 183.

HATHAWAY, James C, *“Refugee Solutions or Solutions to Refugeehood”*, en Refuge: Canada’s Periodical on Refugee Informing Integration, Centre for Refugee Studies, York University, Toronto, Canada, Volume 24, Number 2, Fall 2007, págs. 3 – 7.

HECKMAN, Gerald P, *“Canada’s Refugee Status Determination System and International Norm of Independence”*, en Refuge: Canada’s Periodical on

Refugee Informing Integration, Centre for Refugee Studies, York University, Toronto, Canada, Volume 25, Number 2, Fall 2008, págs. 87 – 95.

PETRICHE, Blanche, *“Buscaron asilo en Canadá más de 5 mil mexicanos en 2005; rechazan a la mayoría”*, en La Jornada, DEMOS, Desarrollo de Medios S. A. de C.V, México, D.F., Año 24, Número 8434, lunes 11 de febrero de 2008, pág. 9.

PETRICHE, Blanche, *“Canadá cada vez más parece un Estado policiaco, dice defensora de refugiados”*, en Diario La Jornada, DEMOS, Desarrollo de Medios S. A. de C.V, México, D.F., Año 24, Número 8435, martes 12 de febrero de 2008, pág. 8.

PETRICHE, Blanche, *“En Canadá aplican leyes antiterroristas a migrantes”*, en Diario La Jornada, DEMOS, Desarrollo de Medios S. A. de C. V, México, D.F., Año 24, Número 8436, miércoles 13 de febrero de 2008, pág. 7.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“Acceso a la Justicia en el Derecho de los Refugiados”*, en Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, Número 30, 2000, págs. 95 – 110.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“El problema de los Refugiados en el Derecho Internacional Contemporáneo”*, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, Número 18, 1986 – 1987, págs. 431 – 480.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *“La Protección Jurídica de los Refugiados en la Región Centroamericana”*, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, Número 20, 1990 – 1991, págs. 79 – 103.

SEPULVEDA, Cesar, *“Vinculación entre el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y la Protección Internacional a los Refugiados”*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Nueva Serie, Año XX, Número 69, Mayo – Agosto de 1987, págs. 585 – 597.

SOMOHANO SILVA, Katya M., *“El Derecho Internacional de los Refugiados: Alcance y Evolución”*, en Revista de la Facultad de Derecho de México, Facultad de Derecho, UNAM, México, Tomo LVII, Número 248, Julio – Diciembre de 2007, págs. 69 – 96.

TOSCANA APARICIO, Paloma y VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, *“Política Pública y Refugiados en México: Un desafío Humano”*, en Juripolis Revista de  
307

Derecho y Política del Departamento de Derecho, Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México, México, D.F., Año 5, Volumen 1, Febrero 2007, págs. 153 – 183.

TRUJILLO HERRERA, Raúl, *“Derecho Internacional de los Refugiados: Medio Siglo de la Convención de Ginebra”*, en Revista Jurídica Jalisciense, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara Jalisco, México, Año 10, Número 1, Enero – Junio 2000, págs. 243 – 275.

VERA MENDEZ, Hugo, *“Par de mexicanos buscados por asesinato de maestra de origen hispano”*, en Diario el Popular, Toronto, Canadá, Año 34, Número 211, Lunes 13 de Julio de 2009, pág. 4.

VERA MENDEZ, Hugo, *“¿Son los mexicanos un riesgo para la seguridad y la salud nacional? Mexicanos necesitan, a partir de hoy, visa para entrar a Canadá”*, en Diario el Popular, Toronto, Canadá, Año 34, Número 212, Martes 14 de Julio de 2009, pág.1.

## **REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL.**

*“Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*, Ginebra Suiza, 14 de Diciembre de 1950, en PACHECO GOMEZ, 308

Máximo, Los Derechos humanos – Documentos básicos, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000.

*“Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”*, Ginebra Suiza, 28 de Julio de 1951, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los Derechos humanos – Documentos básicos, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000.

*“Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”*, Nueva York Estados Unidos de América, 28 de Septiembre de 1954, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los derechos humanos - Documentos básicos, 3ª edición, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, 2000.

*“Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”*, Ginebra Suiza, 4 de Octubre de 1967, en PACHECO GOMEZ, Máximo, Los Derechos humanos – Documentos básicos, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, Tomo II, 2000.

*“Declaración de Cartagena sobre Refugiados”*, Cartagena Colombia, 19 al 22 de Noviembre de 1984, en BARRETO, Natalia (compiladora), Refugiados, Legislación y Estándares internacionales básicos, 1ª edición, Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, Cuba y América Central, México, 2005.

*“Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”*, Ciudad de Guatemala, 31 de mayo de 1989, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

*“Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”* Ciudad de Guatemala, 1989, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

*“Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”*, San José Costa Rica, 5 al 7 de Diciembre de 1994, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III, Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

*“Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”*, Ciudad de México, México, 10 y 11 de Mayo de 1999, en FRANCO, Leonardo (compilador), Compilación de Instrumentos Jurídicos Relativos a Refugiados, Derechos Humanos y Temas Conexos, Tomo III Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina, 2ª edición, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Iberoamericana, México, 2002.

*“Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”*, Ciudad de México, México, 16 de Noviembre del 2004 en BARRETO, Natalia (compiladora), Refugiados, Legislación y Estándares internacionales básicos, 1ª edición, Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, Cuba y América Central, México, 2005

### **LEGISLACIÓN EN CANADÁ.**

*“Immigration and Refugee Protection Act”*, en Canada Gazette Part III, Volume 24, Nº 4, Ottawa, Canada, December 12, 2001.

*“Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations (Mexico)”*, en Canada Gazette Part II, Statutory Instruments, Volume 143, N° 16, Ottawa, Canada, August 5, 2009.

## LEGISLACIÓN EN MÉXICO.

*“Ley General de Población”*, D.O.F. 7 de Enero de 1974, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXII, N° 4, México, D.F., 7 de Enero de 1974.

*“Ley General de Población”*, D.O.F. 27 de Enero de 2011, última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCLXXXVIII, N° 20, México, D.F., 27 de Enero del 2011.

*“Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”*, D.O.F. 27 de Enero del 2011, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCLXXXVIII, N° 20, México D.F., 27 de Enero del 2011.

*“Ley de Migración”*, D.O.F. 25 de Mayo de 2011, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCII, N° 17, México D.F., 25 de Mayo de 2011.

*“Reglamento de la Ley General de Población”*, D.O.F. 14 de Abril del 2000, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DLIX, N°10, México D.F., 14 de Abril del 2000.



*“Reglamento de la Ley General de Población”*, D.O.F. 19 de Enero de 2011, última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCLXXXVIII, N ° 14, México D.F., 19 de Enero de 2011.

*“Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración”*, D.O.F. 29 de Enero del 2010, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DCLXXVI, N° 22, México D.F., 29 de Enero del 2010.