



REFLEXIONES SOBRE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

Ricardo Sepúlveda Iguíniz

© 2009

*Reflexiones sobre la condición de refugiado y
la discriminación en México*

Cuadernos de la Igualdad, núm. 13

Consejo Nacional para Prevenir
la Discriminación

Dante núm. 14, col. Anzures,

Del. Miguel Hidalgo,

11590, México, DF

Formación y cuidado editorial

Atril Excelencia Editorial

ISBN 978-607-7514-16-9

Se permite la reproducción total o parcial
del material incluido en esta obra, previa autorización
escrita por parte de la institución.

Ejemplar gratuito, prohibida su venta.

Impreso en México

Printed in Mexico

CONTENIDO

5	INTRODUCCIÓN
7	LA INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO • Sobre el principio de no discriminación • Sobre el derecho de asilo y refugio
19	REZAGO EN MATERIA DEL DERECHO DE ASILO Y REFUGIO Y FALTA DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA INTERNA
27	REFLEXIONES FINALES
31	NOTAS
39	FUENTES CONSULTADAS
45	SOBRE EL AUTOR

INTRODUCCIÓN

El 20 de junio se celebra en todo el mundo el Día Internacional del Refugiado, conmemoración que se lleva a cabo desde 2001 —año en el cual se cumplió el 50 aniversario de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados*— con base en el Día de los Refugiados de África, que se ha celebrado en esa fecha durante varios años. Debido a ello, resulta pertinente reflexionar sobre la condición de fragilidad y desventaja del refugiado, su susceptibilidad a ser discriminado y la actitud de nuestro país ante el fenómeno del refugio.

La persona refugiada, en tanto que huye de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público,¹ es un ente vulnerable y sujeto a discriminación.

Nuestro país, con la acogida a los exiliados españoles de la República en los años 30, a los integrantes de la diáspora de sudamericanos en los 70, y a los refugiados centroamericanos en los 80,² reforzó en el siglo pasado una tradición de asilo que consolidó su prestigio diplomático, famoso en el mundo. Sin embargo, no fue hasta el año 2000 cuando México se adhirió a los instrumentos internacionales más importantes en materia de refugiados: la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* y su *Protocolo*, de 1951 y 1967 respectivamente.

Asimismo, a nivel doméstico, la legislación correspondiente no es la más adecuada ni consistente con el compromiso internacional. La *Ley General de Población* y su *Reglamento* “establecen disposiciones que restringen un efectivo procedimiento en

las solicitudes de asilo, ya que no son procedimientos ágiles y eficaces”.³

Es menester señalar que mientras la situación de vulnerabilidad del refugiado⁴ persista —e incluso provenga del sistema normativo que le debe tutelar—, el riesgo de discriminación debe esperarse *per se*.

Existen esfuerzos legislativos importantes que no han sido lo suficientemente aquilatados en su justo valor como mitigadores del problema de la discriminación, que forzosamente acompaña al refugiado en un grado directamente proporcional a la debilidad e inconsistencia de la normatividad a aplicar. Por tanto, resulta indispensable retomar dichos esfuerzos para concentrar una sola visión de Estado respecto del complejo fenómeno de la persona del refugiado y reducir al mínimo el riesgo de discriminación.

LA INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Sobre el principio de no discriminación

Toda reflexión que aborde el tema de la discriminación pasa necesariamente por la discusión sobre la diversidad, la tolerancia y el aprecio o desprecio a las diferencias. En esta línea, la modernidad, animada por la filosofía de la Ilustración, el concepto de ley natural y el derecho de libre determinación, inspiraron documentos de crucial importancia para la historia de la humanidad. El anhelo y la consigna liberal de igualdad, libertad y fraternidad definieron el curso de la historia a través de los movimientos independentistas del siglo XVIII.

Tales principios estuvieron seguramente empapados de las nociones previamente abordadas por santo Tomás de Aquino, quien debido a su interés por discernir la existencia de una ley natural inscrita en la recta razón y en el corazón de las personas como un principio *per se nota*,⁵ exponía en su *Suma Teológica* que “el primer principio de la razón práctica es el que se funda sobre la noción de bien, y se formula así: ‘el bien es lo que todos apetecen’. En consecuencia, el primer precepto de la ley es éste: ‘El bien ha de hacerse y buscarse; el mal ha de evitarse’. Y sobre éste se fundan todos los demás preceptos de la ley natural, de suerte que cuanto se ha de hacer o evitar caerá bajo los preceptos de esta ley en la medida en que la razón práctica lo capte naturalmente como bien humano”.⁶

Por ello, la existencia de una dignidad de la persona humana era una categorización que pasaba tanto por la razón como por la fe; siendo todos iguales, merecían ser tratados como iguales. Grande, pues, fue el impacto de la noción transversal y subyacente de dignidad para el pensamiento ilustrado.

Las ideas de libertad se nutrían de un principio fundamental: la igualdad entre las personas y la necesidad de un comportamiento fraternal, de ahí que, por ejemplo, la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776 dispusiera en su preámbulo lo siguiente: “Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”.

De la misma manera, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 plasmó el mismo espíritu en sus artículos 1 y 6:

Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común [...] La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Por su parte, en la incipiente creación de nuestra nación, en 1813, José María Morelos y Pavón consagró lo siguiente en sus *Sentimientos de la Nación*: “Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud”.

Así, la consecución del derecho a la igualdad ha sido un reto complicado que ha formado el entramado fundamental de los

Estados desde hace dos siglos. En la actualidad, tenemos claro que la discriminación vulnera, principalmente, la dignidad y el derecho a la igualdad de las personas.⁷

Un convenio de la Organización Internacional del Trabajo (oit) da luz a toda disertación sobre la discriminación –el Convenio sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación del 25 de junio de 1958, ratificado por México el 11 de septiembre de 1961–, define en su artículo 1 el término “discriminación”, cuando señala:

A los efectos de este *Convenio*, el término “discriminación” comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

Por tanto, para la oit, la discriminación se basa en: a) una desigualdad de tratamiento, b) consistente en una distinción, exclusión o preferencia, c) basada en uno o varios criterios señalados como prohibidos, y d) cuyo efecto es la anulación del derecho a la igualdad.

Curiosamente, la coyuntura respecto de la cuestión indígena hizo que el derecho a la no discriminación tomara carta de naturalización en nuestro país en las postrimerías del siglo pasado. Así, el 14 de agosto del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de aprobación del diverso por el cual se adicionaban un segundo y un tercer párrafos al artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.⁸

El nuevo tercer párrafo quedó redactado de la siguiente manera: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Si bien perfectible, la reforma significó un enorme paso en la evolución del marco legal e institucional contra la exclusión, la inequidad y la intolerancia en nuestro país, especialmente por cuanto hace a la discriminación. En la misma línea, el 11 de junio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED), reglamentaria del artículo 2 constitucional en materia federal, la cual en su artículo 4 caracterizó el concepto de discriminación de la siguiente manera:

Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Tal definición incluye los principales tipos de discriminación, a saber:

- Discriminación por sexo
- Discriminación de género
- Discriminación por origen étnico o racial
- Discriminación por orientación sexual
- Discriminación por religión
- Discriminación etárea (por edad)

- Discriminación por discapacidad
- Discriminación por condición social o económica
- Discriminación laboral
- Discriminación por condiciones de salud
- Discriminación idiomática
- Discriminación civil
- Discriminación por gravidez
- Discriminación por estado civil

Asimismo, la LFPED prevé la existencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED),⁹ lo que ha constituido otro avance de incalculables beneficios.

El 16 de mayo de 2006, este organismo lanzó un acuerdo nacional por la igualdad y contra la discriminación,¹⁰ y al día siguiente el Ejecutivo Federal firmó el decreto que promulga el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, programa especial que establece una visión estructural de política pública sobre el problema de la discriminación, además de las obligaciones que marca la LFPED.

De lo anterior podemos decir que, a nivel doméstico, son pocas las asignaturas que quedan pendientes en materia de discriminación.¹¹ No obstante, toda situación que provoque discriminación merece un análisis concienzudo.

El desarrollo normativo en leyes locales contra la discriminación a partir de reformas a sus constituciones locales –similares a la federal pero que tomen en cuenta las características regionales– sigue siendo un proceso en continuo avance que permite tener una visión seria y optimista.

Sobre el derecho de asilo y refugio

La migración es un fenómeno consustancial a la humanidad. Los procesos migratorios forzados se han producido en masa por razones meteorológicas y políticas desde tiempos inmemoriales. Desde las comunidades primitivas hasta los Estados nacionales han otorgado protección humanitaria y política de asilo a las per-

sonas perseguidas y desplazadas ante situaciones extremas o críticas.

El ser humano en estas condiciones ha gozado del reconocimiento de su derecho a emigrar a otra comunidad política que le provea de la protección que le ha sido negada en su lugar de origen.

Durante el Medioevo tuvo gran auge la figura del asilo eclesiástico, que impedía a la justicia ordinaria entrar a los lugares sagrados en busca de un delincuente. Con la secularización de la vida, que fue limitando gradual pero sólidamente las funciones de la Iglesia ante el crecimiento del Estado-Nación, las personas perseguidas hicieron uso del asilo territorial, en virtud del cual los delincuentes no podían ser reclamados por un Estado si se refugiaban en otro. Se volvió así un principio general que cada soberano diera asilo, protección y amparo en sus dominios a los fugitivos de los países vecinos por el sólo hecho de permanecer en el suelo sometido a su resguardo, con la garantía de no ser devuelto a su lugar de origen en aras de procurarle seguridad.¹²

Todo ello derivó necesariamente en una aproximación entre soberanos para acordar reciprocidad en la cooperación y asistencia legal, haciendo hincapié en la inmunidad total de la cual gozaba el asilado delincuente a fin de sustraerse de la aplicación de la ley. Es menester recordar que, *ad intra*, la armonización de las leyes penales y las instituciones estatales cobraban cada vez más importancia, mientras que *ad extra* se gestaba una idea incipiente de solidaridad entre naciones para combatir el crimen y nacían los primeros esbozos de la extradición.

Cuando en 1572, en plena ebullición religiosa, durante la Masacre de San Bartolomé se dio muerte a alrededor de 10,000 protestantes calvinistas (hugonotes), el Estado francés se vio compelido, en 1598, a crear el *Edicto de Nantes*, parteaguas en la historia del asilo. Para 1685, habiendo sido abolido el *Edicto de Nantes* —lo que forzó la huida de 250,000 protestantes franceses—, Friedrich Wilhelm, monarca del ducado de Brandeburgo, proclamó el *Edicto de Postdam*, permitiendo la entrada y estadía de los hugonotes en su territorio. Al término de la Revolución

Francesa, la categoría de los refugiados que huían de la persecución política en lugar de la religiosa era un tema normalizado. En el apartado *De las relaciones de la República Francesa con las naciones extranjeras*, de su acta constitucional de 1793, se dispone lo siguiente (las cursivas son nuestras):

- Artículo 118. *El pueblo francés* es el amigo y aliado natural de los pueblos libres.
- Artículo 119. No se inmiscuye en modo alguno en el gobierno de las demás naciones; no soporta que las demás naciones se inmiscuyan en el suyo.
- Artículo 120. *Da asilo a los extranjeros desterrados de su patria por causa de la libertad. Lo niega a los tiranos.*
- Artículo 121. No hace en modo alguno la paz con un enemigo que ocupe su territorio.

A partir de este momento, el ejemplo cundiría por Europa y el reconocimiento de asilo a los perseguidos políticos cobraría forma. En la misma línea, en 1826, la Corona británica se negó a entregar al gobierno del zar a un conspirador del levantamiento de San Petersburgo.

Pero a fin de no extendernos demasiado en los aspectos históricos de la figura del asilo, baste decir que todo lo anterior tal vez podría ser el antecedente directo de la tradición latinoamericana de asilo.¹⁴ Las conferencias de Lima de 1865 y 1867¹⁵ fueron preámbulo idóneo para que el 23 de enero de 1889, en el *I Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado*, celebrado en Montevideo, se firmara el instrumento convencional más antiguo, bajo el título de *Tratado de Derecho Penal Internacional*, ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.¹⁶

Ya en el siglo xx, la *Convención de La Habana*, del 20 de febrero de 1928, denota una evolución en la institución del asilo, pues dispone que éste “no podrá ser concedido sino en casos de urgencia” y advierte que únicamente “será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las convenciones o las leyes del país de refugio”.

Respecto del asilo diplomático, el *Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos* de 1939, surgido del *Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado* celebrado en Montevideo, ratifica la inviolabilidad del asilo para los perseguidos por delitos políticos.¹⁷

Todos estos ejemplos dan cuenta de un sistema latinoamericano¹⁸ que encontraba en el asilo una institución idónea para el resto de los esfuerzos encaminados a evitar una reconquista por parte de las coronas europeas. Mientras el desarrollo de la figura del asilo se gestaba con características propias del nuevo mundo —si bien habiendo heredado costumbres hispano-portuguesas—, en Europa, a mediados del siglo XIX, el asilo doctrinario fue considerado contrario a la soberanía del Estado y “un obstáculo al orden, a la paz, a la seguridad pública”.¹⁹ Solamente en España y Grecia, así como en los principados danubianos, persistió el asilo en virtud de la persecución a los judíos.

La historia de Europa en el siglo XX estuvo marcada por el fuego y la sangre de las dos guerras mundiales. En este contexto de posguerra, el primer desafío para la Sociedad de Naciones —antecedente inmediato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—²⁰ fue reaccionar ante una realidad lacerante: Europa sobrevivía con países desmembrados, los países ganadores estaban desunidos y los conflictos entre Estados no cesaban. Mientras, en Rusia se vivía una crudísima revolución. Debido a estas condiciones, cientos de miles de personas —entre las que se encontraban bolcheviques, asirios caldeos y armenios— eran deportadas, perseguidas, expulsadas de sus hogares, y soportaban hambre y enfermedades. Todo ello sin contar con que vendría una nueva guerra más devastadora que influiría para siempre en la normatividad e institucionalidad internacionales.

Antes del nacimiento de la ONU, en 1943 fue creada la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, que en sus cuatro años de vida se encargó de la repatriación de más de siete millones de personas. El 15 de diciembre de 1946 (un año después a la creación de la ONU y dos antes de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*), la Asamblea

General aprobó, por 30 votos a favor, cinco en contra y 18 abstenciones, la creación de la Organización Internacional para Refugiados (OIR), institución establecida con carácter provisional que inició sus labores el 1 de julio de 1947.²¹

La necesidad de conceptos universalmente reconocidos era apremiante a fin de contar con instituciones duraderas, por lo que se promovió la suscripción de documentos que contaran con el mayor consenso posible. Así, el artículo 14 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 establece en su primera parte que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Inmediatamente, su numeral 2 efectúa una distinción que no resulta ociosa y sí consistente con lo expuesto hasta ahora: “Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

A partir de ello, el 3 de diciembre de 1949, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó la decisión de designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y un año después, a través de la *Resolución 428 v* del 14 de diciembre de 1950, se aprobó su *Estatuto*. En él, se establece la naturaleza del refugiado, en una definición que adolece de la llamada “limitación temporal”. En su artículo 6.A.II se dispone que el Alto Comisionado tendrá competencia respecto de:

Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, y debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de 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.

Asimismo, en el artículo 8 se le impone al Alto Comisionado la obligación de promover “la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados,²² vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos”. Es así que el 26 de julio de 1951 se aprobó la *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados*, primer instrumento convencional universal que unifica el lenguaje y, sobre todo, propone una definición común de la condición del refugiado.²³

Con el transcurrir de los años se hizo necesario actualizar la definición de refugiado a fin de que se superasen las limitaciones de la *Convención*.²⁴ Por lo anterior, el 31 de enero de 1967 se suscribió un instrumento convencional diferente, el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, que en su artículo 1 dispone, básicamente, que el término “refugiado” denotará a toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la *Convención*, en la cual se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 [...] y como consecuencia de tales acontecimientos”. Asimismo, será aplicado por los Estados parte sin ninguna limitación geográfica.

Por la tradición latinoamericana del asilo y lo marcadamente europeo del refugio –lo que se confirma con la limitación geográfica original de la *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados*–, la aplicación de ésta y del protocolo fueron mínimas hasta principios de los años 70, con los fenómenos chileno y centroamericano. Previamente a ello, se había optado por el asilo y se solicitaban los servicios del ACNUR para coadyuvar en la tarea de recepción e integración de refugiados europeos, básicamente en el cono sur.

En nuestro sistema interamericano el tema es abordado con amplitud: la *Declaración Americana de Derechos Humanos* de 1948 dispone, en su artículo XXVII, que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y los convenios internacionales. Asimismo, la *Convención Americana sobre Derechos Hu-*

manos (1969), en los numerales 7 y 8 de su artículo 22, establece que “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales y que en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

De lo anterior deben resaltarse el elemento no discriminator y el *non refoulement* como principio de *ius cogens*.

En 1981, 30 años después de la *Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados*, se organizó en México el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, a fin de examinar la situación y los problemas más delicados del asilo y de los refugiados en el área, fijar criterios y subrayar la necesidad de extender la protección internacional a todas las personas que huyen de su país a consecuencia de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos o acontecimientos que alteren gravemente el orden público.

Posteriormente, en noviembre de 1984, se celebró en Cartagena, Colombia, con la asistencia de delegados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Colombia, Panamá y Venezuela el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, que culminó con la *Declaración de Cartagena*, base de la “definición ampliada de la condición de refugiado” y cuyo antecedente fue la Organización de la Unidad Africana (OUA), con el criterio “violación masiva de los derechos humanos”.²⁵

Si bien de carácter no vinculante, la Declaración de Cartagena aporta un elemento invaluable para la discusión: la persecución masiva y no caso por caso, lo que dinamiza la concepción del refugio convencional.²⁶

En las postrimerías del siglo pasado, en la región se elaboraron documentos y se celebraron reuniones cumbre, como la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), en la cual se confeccionaron los *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina y su Plan de Acción* (Guatemala, 1989); el Coloquio Internacional con ocasión de los 10 años de la *Declaración de Cartagena* (San José, 1994); y la *Declaración de Tlatelolco* del Seminario sobre Acciones Prácticas para Optimizar la Aplicación del Derecho de los Refugiados y Atender Satisfactoriamente los Intereses Legítimos de los Estados (1999).²⁷

Del mismo modo, a finales del siglo xx, a 50 años de la institución del ACNUR, en la VII Reunión de los Ministros del Interior del Mercosur celebrada en Río de Janeiro el 10 de noviembre de 2000, se analizó la posibilidad de contemplar en la definición de refugio la protección a las víctimas de grave y generalizada violación de los derechos humanos, y se propuso la *Ley Modelo* en el mismo sentido,²⁸ la cual esclarece la relación entre discriminación y refugio.

REZAGO EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO Y FALTA DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA INTERNA

Después de todo lo visto hasta este punto, sería normal pensar que la constante actividad de México en las convenciones y tratados, las cartas fundacionales, las declaraciones, e incluso la organización de coloquios e impresión de memorias, se corresponden a una normatividad interna en materia de no discriminación y de asilo y refugio de vanguardia, acorde con la rica tradición diplomática mexicana.

Por desgracia, la realidad es y ha sido otra. México tardó 49 años en adherirse a la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 46 a la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* y 33 al *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.²⁹ El 17 de abril de 2000 los ratificó el Senado, y el 1 de junio del mismo año fue publicado el decreto respectivo. Al día siguiente, fueron firmados por el presidente de la República y el 7 del mismo mes, depositados ante el secretario general de las Naciones Unidas. Finalmente, el 25 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto Promulgatorio.

Respecto de la *Convención*, llama la atención que la adhesión fuera realizada con limitantes: una declaración interpretativa³⁰ y reservas³¹ a cuatro artículos.³² Con semejante visión, nuestro país ya no le reconoce a una persona su condición de refugiado, sino que ésta se encuentra a expensas de que el Estado mexicano decida (o no) determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la característica de refugiado.³³

Cuando el Estado mexicano decidió adherirse a la *Convención* y el *Protocolo*, la legislación mexicana expresaba lo siguiente, en los artículos 35 y 42 de su *Ley General de Población*:³⁴

Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito³⁵ [...] No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: [...] para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.³⁶ No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior.

Por su parte, el artículo 166 del Reglamento de la *Ley General de Población* del 14 de abril de 2000, señala:

La admisión de los no inmigrantes a los que se refieren los artículos 35 y 42 fracción VI de la *Ley*, se sujetará a las siguientes reglas: 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.³⁸

De lo anterior se desprende que, respecto al tema del refugio y asilo, el entramado legal mexicano es, cuando menos, débil e inconsistente, tanto con las tendencias internacionales como con los instrumentos que suscribe el propio Estado mexicano (y que

son ley suprema de todo el país). Así las cosas, se percibe una total regresión en materia de derechos humanos y una condición de vulnerabilidad para las personas en situación de refugio;³⁹ el principio de *non refoulement*, por ejemplo, piedra angular de la institución del refugio y que se ha consolidado como norma de *ius cogens*,⁴⁰ se ha invisibilizado y, por consiguiente, no está garantizado.⁴¹ No sólo resulta grave la divergencia entre la política exterior y la interior ante un asunto tan complejo –situación anómala *per se*, pues hace aparecer al Estado dividido en dos, con visiones igualmente diversas–, sino que también es motivo de preocupación la vulnerabilidad permanente de la persona en situación de refugio que llegue a nuestro suelo. Si el siglo xx terminó sin que se hiciese gran cosa por enderezar la situación, el xxi ha ofrecido grandes oportunidades que han sido desperdiciadas en esta inercia esquizofrénica de dos visiones excluyentes entre sí.

Posteriormente a las ratificaciones de las convenciones y el protocolo ya mencionadas, el 15 y 16 de noviembre de 2004, en ocasión de los 20 años de la *Declaración de Cartagena*, se celebró una reunión cumbre en México, de la cual surgió una *Declaración y Plan de Acción para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*.⁴² El mismo año se elaboró el *Programa Nacional de Derechos Humanos*, en cuyas líneas de acción está incluida la “armonización de la legislación sustantiva con los estándares e instrumentos del derecho internacional de los refugiados, derecho internacional humanitario y derecho internacional y regional de los derechos humanos, así como las *Conclusiones de Protección* del ACNUR y buscando garantizar el ejercicio y la justiciabilidad de los derechos de las personas que solicitan asilo y refugiados, en particular los derechos civiles, económicos sociales y culturales”.

El 30 de marzo del año siguiente, los senadores Guillermo Herbert Pérez y Cecilia Romero Castillo presentaron en el Senado de la República una iniciativa de ley sobre refugiados y apátridas; el documento permanece sin siquiera dictaminarse.

El problema de la armonización está perfectamente identificado y son cada vez más el número de voces que se suman al reclamo para que nuestra Constitución y nuestras leyes adopten los principios y normas de derecho internacional en materia de derechos humanos.

Como se ha ido exponiendo a lo largo de este trabajo, los problemas de falta de armonización se convierten en conflictos normativos, pero la verdadera sustancia de esta problemática es la inseguridad en la cual se sitúa el individuo a quien no se le garantiza la aplicación de las normas que, aunque forman parte del derecho interno (de la llamada *Ley Suprema de la Unión*, según el artículo 133 constitucional), no existen los mecanismos para hacerlas verdaderamente aplicables.

La falta de armonización legislativa no es un fenómeno exclusivo de México. De hecho, el llamado realizado desde los instrumentos internacionales para que sus normas se apliquen al interior es constante y forma parte de una de las prioridades señaladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).⁴³ Sin embargo, el problema en el caso nacional es que esta ausencia de armonización se encuentra con un valladar en el propio texto constitucional, que señala en su artículo 1 que “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta *Constitución*”, sin hacer mención a lo que indiquen los tratados internacionales, con lo que de no existir norma expresa en contra debe entenderse como una norma restrictiva. Si atendemos a lo que señala el artículo 133 sobre los tratados internacionales, es decir, que sólo valen los tratados que estén de acuerdo con la *Constitución*, se reitera lo señalado desde el artículo 1. Por ello, la interpretación que se ha dado es que los tratados internacionales no son fuente directa de derechos fundamentales y la consecuencia práctica ha consistido en su desconocimiento y falta de aplicación.

Asimismo, no existe un mecanismo de internación de tratados que asegure que éstos se aplicarán como cualquier otra norma interna, después de haber sido revisados por las autoridades

mexicanas y traducidos en términos de norma jurídica interna. Esta circunstancia, que por lo demás es ampliamente debatida en México, ha hecho que el tema se haya convertido en el más importante dentro de la reforma del Estado en materia de derechos humanos. Efectivamente, en el proceso de reforma del Estado planteado por el Congreso de la Unión en 2007, a través de la publicación de la *Ley para la Reforma del Estado*, dio inicio un proceso de elaboración de propuestas en cinco ejes temáticos fundamentales: forma de gobierno, reforma electoral, poder judicial, federalismo y garantías sociales.

El trabajo se inauguró con una consulta pública de la cual derivaron los planteamientos de la sociedad civil y la academia con miras a ser analizados por los grupos de trabajo que se formaron para elaborar las propuestas que debían traducirse en iniciativas de reforma constitucional. En el caso del grupo dedicado a las garantías sociales —que fue el encargado de abordar el tema de los derechos humanos—, se llevó a cabo un foro en la ciudad de Acapulco. En un documento que elaboró el Seminario Universitario de la Cuestión Social con motivo de dicho foro —y en el que se pretendió efectuar una presentación sintética de las más de mil propuestas—, se estableció precisamente que el tema prioritario era el reconocimiento de los derechos humanos de los tratados internacionales a nivel constitucional: un tema de armonización.⁴⁴

Más allá de este primer planteamiento, el tema siguió avanzando hasta convertirse en una de las propuestas generadas por el grupo, de modo que se presentó una iniciativa ante la Cámara de Senadores y otra ante la Cámara de Diputados. Incluso en las discusiones que se llevaron a cabo sobre este tema siempre quedó patente que ya formaba parte de múltiples iniciativas presentadas con anterioridad ante las dos cámaras en las legislaturas LVIII y LXIX. Con ello se enfatizaba el consenso existente sobre el tema y el rezago generado en nuestro derecho interno respecto al reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Uno de los documentos más presente en las discusiones de la reforma del Estado fue la *Propuesta de Reforma Constitucional*

en *Materia de Derechos Humanos*, elaborada por las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. En ella se pone sobre la mesa una iniciativa muy específica enfocada a resolver, desde su artículo 1, el problema de la armonización: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en esta *Constitución*, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las normas de derecho internacional general”.

Siguiendo con el asunto de la reforma del Estado, vale la pena señalar otras discusiones estrechamente relacionadas con el tema que nos ocupa y en las cuales se visibilizaban de manera clara los problemas de armonización en materia de derechos humanos, pero particularmente en el derecho de asilo y refugio.

Un aspecto específico es, por ejemplo, el tratamiento que se da en nuestra *Constitución* a los extranjeros respecto al reconocimiento de sus derechos humanos. Es claro que en esta materia no puede existir ningún tipo de discriminación a los no nacionales debido al principio de universalidad de los derechos, que lleva a reconocerlos y respetarlos en todas las personas por igual. En este sentido, el actual artículo 33 ha sido señalado como una norma ignominiosa en el concierto de los instrumentos de derechos humanos surgidos desde 1948. La conculcación de todo derecho a garantía de audiencia, aunque fuera sólo para corroborar que se trata de la persona indicada, implica una violación a los principios del Estado de derecho. Cada vez que el tema se discute en los foros de derechos humanos, se plantea, lógicamente, su derogación. Sin embargo, su resistencia ha sido increíble, y por encima de todos los argumentos que hemos expresado, han sido más fuertes las razones de una supuesta seguridad nacional y la posibilidad de evitar un mal mayor al país.

Durante el proceso de la reciente reforma del Estado, la propuesta fue dirigida a la no derogación de la facultad, aunque respetando la garantía de audiencia, la cual podría ser establecida en términos de un juicio sumario por la ley.

En esta misma línea, se incluyeron otras propuestas relacionadas con nuestro tema. Una de ellas fue la referente al establecimiento a nivel constitucional del derecho de asilo y refugio y del principio de no devolución. La propuesta se fijó en los siguientes términos: “Toda persona tiene el derecho de solicitar y recibir asilo. El Estado mexicano no podrá devolver o expulsar a cualquier persona a país alguno cuando existan razones fundadas para considerar que su vida, libertad, seguridad e integridad física o psicológica corran riesgo”.

Cabe señalar, aunque no se trate de un tema directamente vinculado con el objetivo de este trabajo, si bien guarda relación, la propuesta que se elaboró en materia de migrantes y que en buena medida fue tomada de artículos constitucionales comparados, concretamente del derecho ecuatoriano y del español:

En su actuación frente a los movimientos migratorios, el Estado se guiará por el respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de las personas inmigrantes [...] El Estado velará y protegerá los derechos humanos de toda persona de nacionalidad mexicana que se encuentre en el extranjero, con independencia de su condición migratoria, bajo los principios del derecho internacional. Asimismo, promoverá el mantenimiento de sus vínculos con la nación, la atención en la solución a sus problemas en los países de tránsito y de destino, el estímulo a su retorno voluntario y la asistencia a sus familiares que radiquen en el territorio nacional.

Como puede observarse, los planteamientos de la reforma del Estado recogen los aspectos sobre los cuales han recaído las recomendaciones y observaciones de organismos tanto nacionales como internacionales, referentes a los capítulos de refugio, la migración y, en general, el reconocimiento de los derechos humanos.

La fractura se hace cada vez mayor, porque así como se ha avanzado en el ámbito internacional, no ha ocurrido lo mismo a

nivel de legislación interna. Consideramos fundamental que este movimiento de reforma del Estado, que hasta ahora no ha pasado de propuestas e iniciativas de reforma constitucional (al menos en esta materia) se reimpulse hasta conseguir una nueva conformación constitucional en el tema de los derechos humanos.

Por supuesto, el reto no se queda a nivel constitucional, ya que el marco legal que sirve de fundamento para la actuación concreta de las autoridades, al brindar protección a los refugiados, debe también ser transformado y replanteado de inicio. La falta de perspectiva que se detecta en los esfuerzos de la política migratoria se refleja en la dificultad que se ha enfrentado a fin de modernizar la legislación en materia migratoria y en el hecho de no haber podido elaborar una ley específica para el asilo y refugio.

REFLEXIONES FINALES

La persona en situación de refugio forma parte de un grupo vulnerable y se halla expuesta al flagelo de la discriminación. Si ya de por sí su condición es precaria en tanto que huye de un estado de cosas que amenaza su vida, seguridad y libertad, esto se agrava cuando al llegar a un país supuestamente hospitalario y comprometido con los estándares internacionales de derechos humanos, éste no posee estructuras legales e institucionales que le garanticen el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Una situación así, donde la armonización legislativa no es plena, genera en inseguridad jurídica e indefensión. Actualmente, el refugiado, en tanto persona que abandona su país de origen debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, sufre de una desigualdad de tratamiento que consiste, ciertamente, en más de una distinción, exclusión o preferencia basada en criterios señalados por la comunidad internacional como prohibidos (los motivos por los cuales huye, en este mismo sentido, dan cuenta de ello) y cuyo efecto es la violación y la anulación de sus derechos. Su complejidad subjetiva, dentro de un marco legal e institucional como el existente, es campo fértil y detona situaciones objetivas de discriminación ante las que el Estado mexicano falta a su obligación por una omisión de carácter legislativo.

No parece que en el actual estado de cosas —cuando se privilegian los intereses públicos sobre los de los individuos, la decisión unilateral de conceder o no la característica de refugiado a quien debería reconocerle tal condición—, pueda ponerse fin a la inseguri-

dad y a la grave vulnerabilidad de los refugiados; de la misma manera, no se explica cómo el hecho de tener *aseguradas* a las personas que solicitan ser reconocidas en tanto se resuelve su situación pueda mejorar sus condiciones.

Antes de concluir, y a fin de abordar brevemente una de las aristas del problema, es necesario ubicarnos en una región del país. En la frontera sur mexicana (o la frontera norte de América Latina) un sinnúmero de transmigrantes indocumentados cruzan el territorio nacional con destino a los Estados Unidos. A continuación transcribimos un fragmento de un informe elaborado en 2004 por la red Foro Migraciones:⁴⁵

Entre el 19 de agosto de 2003 y el 11 de marzo de 2004, Sin Fronteras, IAP, documentó las condiciones de las mujeres migrantes y la vulneración de la que son objeto de manera más frecuente. Mediante la aplicación de 80 cuestionarios a mujeres migrantes en las estaciones migratorias, 74% en la ciudad de México, 20% alojadas en un albergue de Río Blanco, Veracruz, y 6% en un local prestado en Tapachula, Chiapas, se constató que existen serias deficiencias para el acceso la justicia mediante la garantía del debido proceso [...] En efecto, la normatividad y la práctica migratoria actuales favorecen la vulnerabilidad de las extranjeras víctimas de violencia doméstica y su posibilidad de acceder al sistema de justicia en México para denunciar estos abusos. Es un hecho que las autoridades condicionan su legal estancia en México al apoyo que puedan recibir de su cónyuge o pareja (constancia de dependencia económica), obstaculizando su acceso a la justicia. Por ejemplo, los resultados destacaron que la mujer migrante que requiere acceder a la justicia para denunciar al agresor es requerida de presentar documentos que acrediten su legal estancia tanto para iniciar un procedimiento penal como uno civil. Como consecuencia de las disposiciones legales existentes y las prácticas

migratorias, el grupo de las mujeres extranjeras que sufren violencia intrafamiliar en México queda desprotegido. Una mujer extranjera cuya regular estancia en el país esta condicionada a la dependencia económica de su pareja y agresor está en constante riesgo de quedar en situación de irregularidad migratoria y de ser denunciada por quien debiera apoyarla para permanecer en el país.

Para el año siguiente, se reconocía una realidad ciertamente incómoda. Todos los días, cientos de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños son perseguidos y detenidos en estancias o estaciones migratorias y cárceles municipales. De acuerdo con datos de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 2005 la autoridad mexicana reconocía haber repatriado a “casi un cuarto de millón de migrantes, mayoritariamente de origen centroamericano (casi 220,000). Se estima que poco menos del 10% fueron mujeres (20,349) y poco más del 5% fueron menores”.⁴⁷

Sería prudente preguntarnos cuántas de estas personas se encontrarían en condición de refugio y cuál habrá sido su destino de no haberse repatriado y violentado, en el acto tan flagrantemente el principio de *non refoulement*.

Concluimos con esta última reflexión: muy probablemente los refugiados gozarían de mucha más seguridad y tranquilidad si la armonización legislativa en México avanzara de manera más clara y lograra aterrizar en la práctica los derechos de los que son beneficiarios a nivel internacional. En el Senado (con la iniciativa de *Ley sobre refugiados y apátridas*) y en el seno de la sociedad civil (con la *Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*) existen dos proyectos de alternativas posibles y deseables que merecen ser abordados desde una sola visión, concentrada en la dignidad de la persona humana refugiada y su complejidad,⁴⁸ amenazada continuamente por peligros y adversidades que no debieran complementarse con una inminente

sujeción a discriminación por parte de un Estado que debiera ser receptor en mejores condiciones. Dejar en manos de una decisión discrecional de la autoridad vulnera el principio de igualdad y genera, *ex officio*, una vertiente de discriminación.

NOTAS

- ¹ Definición contenida en la fracción VI del artículo 42 de la *Ley General de Población* vigente, de 1974, así como en el artículo 166 de su nuevo *Reglamento*, publicado el 14 de abril del año 2000 y que concuerda con la tercera conclusión de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, que se reconoce como *Definición Ampliada de Refugiado*, la cual fue adoptada el 22 de noviembre de 1984, en Cartagena de Indias, Colombia, con motivo del coloquio allí celebrado sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá.
- ² Además de lo que concierne a casos emblemáticos como los de León Trotsky o Fidel Castro.
- ³ Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, I *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, 2006, p. 155.
- ⁴ Que encierra una profunda complejidad del sujeto y está expuesta a vulnerabilidades específicas (mujeres, niños, discapacitados, personas con diverso credo o raza, en condición de refugio, etcétera).
- ⁵ Aquello a partir de lo cual arranca un sistema e, incluso, las verdades evidentes que no requieren de demostración porque son conocidas por la razón práctica.
- ⁶ Santo Tomás de Aquino, *Suma de Teología*, Parte I-II, Cuestión 94, Artículo 2 *De la Ley Natural*. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1989, p. 732.
- ⁷ La *Carta de las Naciones Unidas* (de la que México es miembro fundador) del 26 de junio de 1945, califica, en su artículo 1, como esencial “el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. La prohibición de la discriminación se consagra también en el artículo 2 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948, de la que México es signatario: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Por su parte, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o *Pacto de San José* de Costa Rica, ratificada por México el 24 de marzo de 1981, establece en su artículo 1: “Los Estados parte en esta *Convención* se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

- ⁸ También se reformó el artículo 2, se derogó el párrafo primero del artículo 4 y se adicionaron un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, pero a efectos del presente artículo son menos relevantes.
- ⁹ Cuyo *Estatuto Orgánico* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 2004.
- ¹⁰ Abierto a la adhesión de la población en general, que habrá de comprometerse a lo siguiente: promover la cultura de igualdad y no discriminación basada en las disposiciones contenidas en el artículo 1 constitucional y en la LFPED, así como en los acuerdos internacionales; impulsar una perspectiva antidiscriminatoria, así como medidas positivas y compensatorias en las leyes, reglamentos, acuerdos, programas y presupuestos públicos, encaminadas a favorecer la inclusión social plena de las personas y grupos vulnerados o en desventaja; incorporar criterios de no discriminación en la gestión institucional de las distintas esferas de gobierno, así como de los poderes Legislativo y Judicial a fin de eliminar toda política o práctica que vulnere los derechos humanos; impulsar el desarrollo de programas contra la discriminación y a favor de la igualdad de trato y de oportunidades en los sectores privado y social; alentar la investigación y el debate de temas relacionados con la no discriminación y la inclusión social a fin de contar con propuestas para la definición de políticas y programas en la materia; fomentar la participación ciudadana en la construcción de una cultura de la no discriminación, en la denuncia de acciones discriminatorias, así como en la formulación y seguimiento de los programas gubernamentales, así como a impulsar acciones de información, sensibilización, capacitación y divulgación encaminadas a favorecer la convivencia en la diversidad, el respeto a la diferencia y la igualdad como valores fundamentales de la vida democrática.
- ¹¹ Previo a la elaboración del *Programa* se criticaban deficiencias y debilidades de la LFPED que muy probablemente no se podrían subsanar, a saber: la falta de reglamentación, de los estándares internacionales en materia de no discriminación, la duplicidad de funciones y la competencia de presupuesto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); la presuposición de que la conciliación es un mecanismo útil para atender violaciones al derecho a la no discriminación; la ausencia de sanciones más allá de las meramente administrativas; la carente propuesta de coordinación interinstitucional con miras a sancionar actos discriminatorios, incluyendo la falta de definición de las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prevención y combate de la discriminación y, finalmente, el hecho de que la definición de discriminación considera sólo la participación de individuos y no de colectivos o grupos. Todavía hoy existen áreas de oportunidad que merecen la pena ser revisadas con detenimiento para optimizar el alcance legal e institucional vigente.
- ¹² Acaso la simiente del principio universal de *non refoulement*, que comprende la obligación de los países de asilo a no retornar a los perseguidos políticos a sus países de origen cuando exista una situación de persecución que amenace su vida, libertad o seguridad personal.
- ¹³ Con él se garantizaba la libertad de conciencia en todo el reino y se aseguraba la libertad de culto en aquellos lugares en los cuales los protestantes ya estaban

instalados antes de 1597, así como en sus 3,500 castillos y dos localidades por territorio de recaudación. En adelante, el refugio no sería más eclesiástico y la soberanía territorial y la secularización antes referida se consolidarían.

¹⁴ Existen indicios en el sentido que en 1823, México habría celebrado un tratado sobre extradición con Colombia, consagrando el asilo. Véase Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño-invierno 1993, p. 53.

¹⁵ Después del I *Congreso Continental* (inspirado en la *Carta de Jamaica* en la que Simón Bolívar expresó sus ideas sobre la unión de las repúblicas americanas) realizado en Panamá el 22 de junio de 1826, del que se desprendió el *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*, así como un Congreso Permanente de las Naciones Americanas, las Conferencias de Lima fueron la base para producir el primer tratado de acción conjunta serio, del cual se derivaron dos ramas: de la Confederación (se trató de reglamentar el derecho de asilo de manera positiva) y de Comercio y Navegación.

¹⁶ Se establece que no procede la extradición en los casos de delitos políticos o comunes conexos. De la misma manera, en su artículo 16 se dispone que “el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos”.

¹⁷ En el mismo tenor, sólo haremos mención del *Tratado sobre Derecho Penal Internacional* (Montevideo, 1940), la *Convención sobre Asilo Territorial* (Caracas, 1954) y la *Convención sobre Asilo Diplomático* (Caracas, 1954).

¹⁸ El sistema latinoamericano contiene la variante del asilo diplomático de la que carecen tanto el sistema de las Naciones Unidas como el sistema interamericano surgido de la *Convención Americana de Derechos Humanos*. El asilo diplomático ha demostrado de suma importancia. No obstante, a veces no hay tiempo de llegar a la frontera e ingresar a otro país para solicitar protección. Véase Francisco Galindo Vélez, “El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano”, en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados y asilo*, Colección de textos básicos de derechos humanos y derecho de los refugiados, tomo II, Comisión Nacional de Derechos Humanos-Universidad Iberoamericana-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, 2003, p. 217.

¹⁹ Egidio Reale, *Le droit d'asile*, Hague Academy of International Law, Recueil des Courses, París, 1938 vol. 1. Apud. Jaime Esponda Fernández, “La tradición latinoamericana de asilo y la tradición latinoamericana de asilo de los refugiados”, en Leonardo Franco (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2005.

²⁰ En el seno de la cual, en cada sesión de la Asamblea, se recomendaba no expulsar a un refugiado que ha obtenido el permiso formal de entrar en un país limítrofe.

- ²¹ A estas alturas, ya se distingue en el análisis que la tradición de asilo tiene impronta latinoamericana propia y diversa de la noción de refugio, fortalecida en la experiencia europea y con mayor desarrollo y cobertura. Se habla de un sistema universal de protección de los refugiados que se distingue del sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial. De ahí que sean fácilmente diferenciables las dos nociones y sistemas. La intención, en todo caso, es que no exista confusión y, de existir, que no sea un pretexto para restringir el deber de protección de las personas en semejante condición de vulnerabilidad. Véase la nota 27.
- ²² El artículo 6.A.I reconoce como tal a cualquier persona que haya sido considerada refugiada en virtud de los *Arreglos* del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las *Convenciones* del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del *Protocolo* del 14 de septiembre de 1939 o de la *Constitución de la Organización Internacional de Refugiados*.
- ²³ Acotada por una limitación temporal, consistente en que de acuerdo con su categorización, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que lo sea “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”, y otra geográfica, en que tales acontecimientos hayan ocurrido “en Europa o en otro lugar”.
- ²⁴ Por cuanto a la noción de asilo, en 1967 la Asamblea General adoptó la *Declaración sobre Asilo Territorial*, y en 1977 organizó una conferencia para adoptar una convención sobre la materia. Desafortunadamente, la conferencia no logró su objetivo, pero la ONU es consciente de este vacío en su sistema de protección a refugiados y constantemente trata de suplirlo recordando incansablemente a los Estados la importancia de brindar asilo a los refugiados.
- ²⁵ La tercera conclusión del Coloquio consistió en “reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el red centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la *Convención de la OUA* (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la *Convención* de 1951 y el *Protocolo* de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.
- ²⁶ La que deja fuera a figuras atípicas pero reales, como los apátridas, desplazados internos, refugiados *de facto*, refugiados por desastres naturales, refugiados en órbita y emigrantes económicos.
- ²⁷ En la sexta consideración de la segunda parte se sostuvo que “asilo y refugio son sinónimos porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten”. En esta lógica, “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, sea el régimen de refugiados

según la *Convención* de 1951 relativa al *Estatuto de los Refugiados y su Protocolo* de 1967, o el de asilados según los convenios interamericanos en la materia”.

²⁸ Establece la *Ley Modelo* que el término “refugiado” se aplique a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

²⁹ Después de que el 22 de junio de 1980 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se creaba la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), de que en 1981 se organizara en nuestro país el *Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*—antecedente inmediato y teórico del *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, que produjo la *Declaración de Cartagena* de 1984, en la que se propuso la definición ampliada antes referida—, pareciera que se estuvo durante años en un limbo normativo.

³⁰ “Corresponderá siempre al gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la *Convención* y I de su *Protocolo*. Es facultad del gobierno de México otorgar a los refugiados mayores facilidades, para la naturalización y asimilación, que aquellas que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y particularmente en materia de refugiados, de conformidad con su legislación nacional”.

³¹ “El gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros [...] Ahora bien, en virtud de que el gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos A, B y C del párrafo 2, del artículo 17 de la *Convención*, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones [...] El gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la *Convención* [...] El gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la *Convención*, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33

de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la *Convención*”.

³² Similar suerte corrió la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, cuyos artículos 17, 31 y 32 fueron reservados en los siguientes términos: “El gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del artículo 7 de la *Ley Federal del Trabajo*, que establece la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el gobierno de México hace reserva expresa al artículo 17 de la presente *Convención* [...] El gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la *Convención*, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [...] El gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al contenido del artículo 32 de la presente *Convención*”.

³³ Término inusitado en el derecho de asilo y refugio. Desde el 18 de marzo de 2002, la COMAR recibe las solicitudes individuales de refugio; se analizan en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el ACNUR y la sociedad civil; y un órgano intersecretarial *ad hoc* determina finalmente otorgar o no la característica migratoria de refugiado, labor que había sido desempeñada por el ACNUR desde que estableció su Oficina Regional en México en 1982.

³⁴ Una *Ley General de Población* de 1974, cuya última reforma fue en 1999, misma que no se refería a la condición del refugiado (la adición de la fracción correspondiente tuvo lugar el 17 de julio de 1990) y un nuevo reglamento del año 2000. Ambos continúan vigentes en los mismos términos.

³⁵ El texto original rezaba: “Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso”.

³⁶ La definición ampliada de Cartagena anima la definición primera. El texto original de la Ley, en su artículo 42, siguiendo la tradición latinoamericana, se refería al asilado en los siguientes términos: “No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: [...] asilado político, para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurra”.

³⁷ Esa característica anterior es la del asilado político, que conservó la redacción y número de fracción original.

- ³⁸ A la definición de “refugiado” de Cartagena le fue quitada la calificación de gravedad de la perturbación del orden público.
- ³⁹ En el II Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos (2006) se reconoce que (a partir de 2002) el “gobierno de México se topó con restricciones establecidas en la *Ley General de Población y su Reglamento* a los derechos de los refugiados señalados en la *Convención* de 1951, por lo que tuvo que instrumentar un procedimiento específico con los recursos disponibles, para aplicar las normas mínimas de tratamiento a los solicitantes de refugio y refugiados bajo los estándares internacionales. Lo anterior con el fin de respetar los derechos humanos, cumplir plenamente con los compromisos internacionales asumidos por México y no soslayar la tradición de refugio”. Véase http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/Segundo_Informe/Segundo_Informe [Consulta: martes 6 de mayo de 2008]
- ⁴⁰ De acuerdo con el artículo 53 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, una norma de *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional general, es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.
- ⁴¹ La defensa a ultranza del espíritu del artículo 33 constitucional, que llevó a planear las reservas a la adhesión a las convenciones, no ha permitido detenerse en el asunto. En 2003 se elaboró un *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* auspiciado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en su apartado 7, Derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, punto 7 (Refugiados), ya llama la atención sobre éste y otros problemas y sugiere (en su página 204) “que se retiren dichas reservas para eliminar los obstáculos que impiden armonizar los estándares de protección internacionales con la normatividad mexicana en este terreno”.
- ⁴² Que propone un esquema muy interesante de ciudades, fronteras y reasentamientos solidarios. Véase <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf> [Consulta: jueves 15 de mayo de 2008]
- ⁴³ Al respecto, es posible consultar el informe del Grupo de Trabajo sobre la Armonización de los Métodos de Trabajo de los Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/94d9d979e576eefdc12572880053b3f6/\\$FILE/G0740047.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/94d9d979e576eefdc12572880053b3f6/$FILE/G0740047.doc) [Consulta: miércoles 7 de mayo de 2008]
- ⁴⁴ Véase www.leyparalareformadelestado.gob.mx, en la parte correspondiente al grupo de garantías sociales [Consulta: jueves 8 de mayo de 2008]
- ⁴⁵ Autodefinida como “una red amplia, plural de carácter nacional, formada en marzo de 2001 e integrada por más de 40 organizaciones civiles, académicos y activistas que trabajan en el campo de la migración”. Véase <http://www.derechoshumanosenmexico.org/foromigraciones/inicio.htm> [Consulta: jueves 8 de mayo de 2008]

⁴⁶ El tema de las detenciones arbitrarias (igual que el de la trata de personas) es un elemento problematizador que vuelve a poner de relieve la complejidad, primeramente, del sujeto y, en un segundo plano, del fenómeno de discriminación contra los refugiados y/o apátridas.

⁴⁷ *Informes de los Estados miembro acerca de la implementación del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Resolución 2141 de la Asamblea General (xxxv-o/05).*

⁴⁸ Véase la nota 4.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *La situación de los refugiados en el mundo: El desafío de la protección*, Alianza, Madrid, 1993.

_____, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2ª edición, ACNUR, Ginebra, 1991.

AQUINO, TOMÁS DE, *Suma de teología*, 2ª edición, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1989.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Las garantías individuales*, 3ª edición, Porrúa, México, 2000.

FERNÁNDEZ, CARLOS AUGUSTO, *El asilo diplomático*, Jus, México, 1970.

FRANCO, LEONARDO (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, ACNUR, 2005.

GALINDO VÉLEZ, FRANCISCO, “El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano”, en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados y asilo. Colección de textos básicos de derechos humanos y derecho de los refugiados*, tomo II, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Universidad Iberoamericana-ACNUR, México, 2003.

López Garrido, Diego, *El derecho de asilo*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 1992.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional público*, 5ª edición, Porrúa, México, 2001.

SERRANO, FERNANDO, *El asilo político en México*, 2ª edición, Porrúa, México, 2001.

Periódicas

APARICIO, RAÚL, “El derecho de asilo”, en *Anuario de Derecho*, año XXI, núm. 21, 1992, Panamá.

Declaración de Cartagena, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Colombia, 1984.

GROS ESPIELL, HÉCTOR, “El derecho de asilo en América Latina” en *Derechos y Libertades*, año II, núm. 4, Madrid, 1995.

IMAZ, CECILIA, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño-invierno, 1993.

LUCAS, JAVIER DE, “Fundamentos del derecho de asilo”, en *Derechos y Libertades*, año II, núm. 4, Madrid, 1995.

RUIZ DE SANTIAGO, JAIME, “Cláusulas de cesación y de exclusión”, en *Coloquio sobre la protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*, Colombia, 1984.

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO, “El asilo frente al derecho constitucional mexicano en relaciones internacionales” en *Nueva Época*, vol. XI, núm. 46, México, 1989.

VIVO UNDA BARRENA, ENRIQUE, “*Utrumque ius*: la institución del derecho de asilo”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, 2ª época, núm. 4, Madrid, 1993.

Principales Consultas Electrónicas

ALCÁNTARA, LILIANA, “Refugiados viven en la discriminación”, en *El Universal*, 25 de marzo de 2008, en http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_158397.html [consultado el 16 de abril de 2008].

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, 16 de noviembre del 2004, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf> [consultado el 16 de abril de 2008].

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS), “Anotaciones a la agenda de la continuación del sexto periodo de sesiones”, en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/6session/A.HRC.6.1.Add.2_sp.pdf [consultado el 10 abril de 2008].

_____, “Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban”, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5507.pdf> [consultado el 6 de abril de 2008].

- _____, *World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, en <http://www.un.org/WCAR/> [consultado el 23 de abril de 2008].
- _____, Resolución 3/2. Preparativos para la *Conferencia de Examen de Durban*, en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/5session/A.HRC.RES.3.2_sp.pdf [consultado el 12 de abril de 2008].
- _____, Resolución 6/23. Preparativos para la *Conferencia de Examen de Durban*, en http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_23.pdf [consultado el 3 de abril de 2008].
- BURIANO CASTRO, ANA MARÍA Y SILVIA ELENA DUTRÉNIT BIELOUS, “En torno a la política mexicana de asilo en el cono sur”, en <http://www.historia-actual.com/hao/Volumes/Volumel/Issue2/eng/vli2c6.pdf> [consultado el 11 de abril de 2008].
- COMISIÓN DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, *II Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006*, en http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/Segundo_Informe/Segundo_Informe [consultado el 15 de abril de 2008].
- CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN, “Descripción de la Conferencia y Membresía”, en http://www.crmsv.org/pagina_descripcion.htm [consultado el 14 de abril de 2008].
- CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “Relación cronológica de reuniones, conferencias y otros eventos a celebrarse de enero a diciembre de 2007”, en <http://scm.oas.org/cronologia%202007.doc> [consultado el 7 de abril de 2008].
- CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS), “Informes de los Estados miembro acerca de la implementación del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes”, en http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP17696S04.doc [consultado el 6 de abril de 2008].
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%2023.pdf> [consultado el 10 de abril de 2008].
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%2024.pdf> [consultado el 10 de abril de 2008].
- CORCUERA, SANTIAGO, “Protección mexicana a los refugiados”, en *Reforma*, 20 de junio de 2007, en <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/392/783666/default.shtm>, [consultado el 23 de abril de 2008].

- CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL (2000) + 5, *La equidad de género en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas*, en http://www.choike.org/documentos/conf/copen5_2000.pdf [consultado el 10 de abril de 2008].
- DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, en <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/refugiadas/dcll.pdf> [consultado el 14 de abril de 2008].
- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5531.pdf> [consultado el 5 de abril de 2008].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Decreto promulgatorio del *Protocolo* sobre el *Estatuto de los Refugiados*, 28 de agosto de 2000, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01150.pdf> [consultado el 10 de abril de 2008].
- Durban Review Conference 2009, en <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/DurbanReview/session1-documentation.htm> [consultado el 11 de abril de 2008].
- EL DERECHO HUMANO A LA NO-DISCRIMINACIÓN. MOVIMIENTO DE LOS PUEBLOS PARA LA EDUCACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, en <http://www.pdhre.org/rights/discrimination-sp.html> [consultado el 12 de abril de 2008].
- EL SIGLO DE TORREÓN, “Discriminación, el costo de ser refugiado”, 29 de marzo de 2008, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/340949.discriminacion-el-costode-ser-refugiado.html> [consultado el 1 de abril de 2008].
- ESTADO DE RATIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFUGIO, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4590.pdf> [consultado el 1 de abril de 2008].
- ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf> [consultado el 4 de abril de 2008].
- FORO MIGRACIONES, *Informe alternativo aplicación de la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias en México*, en http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/informe_migraciones_sombra.pdf (consultado el 11 de abril de 2008).
- GIL BAZO, MARÍA TERESA, Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. *Non-refoulement* (no devolución), norma que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro, en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/157> [consultado el 20 de abril de 2008].
- GUTERRES, ANTONIO, “Día Mundial del Refugiado: desplazamientos en el siglo XXI”, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6510 [consultado el 15 de abril de 2008].

- HERBERT PÉREZ, GUILLERMO, “Iniciativa de proyecto de ley sobre refugiados y apátridas”, en <http://www.accionpan.com/Archivos/26-237.pdf> [consultado el 20 de abril de 2008].
- KAUFFER MICHEL, EDITH F., “De la frontera política a las fronteras étnicas. Refugiados guatemaltecos en México”, en <http://www.colef.mx/fronteranorte/main.asp?id=3401> [consultado el 15 de abril de 2008].
- KOMPASS, ANDERS (coord.), prólogo al “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México”, en <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/prologo.pdf> [consultado el 10 de abril de 2008].
- LE MONDE DIPLOMATIQUE, en http://www.eldiplo.com.pe/descargas/lmd2008/febrero/008_refugiados.pdf [consultado el 19 de abril de 2008].
- MARQUÉS, SALOMÓN, “Nuevas aportaciones al exilio de los maestros republicanos”, en http://clio.rediris.es/exilio/maestros_republicanos.htm [consultado el 29 de abril de 2008].
- MARTÍNEZ, FABIOLA, “Un presupuesto raquítico refuerza la pérdida de tradición de asilo en México”, en *La Jornada*, México, 19 de febrero de 2008, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/19/index.php?section=politica&article=007n1pol> [consultado el 10 de abril de 2008].
- MIGRACIÓN CON JUSTICIA: HACIA UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA MÉXICO-GUATEMALA, en <http://www.dplf.org/uploads/1201547643.pdf> [consultado el 5 de abril de 2008].
- MUÑOZ, CREUSA, “Refugiados en América Latina. Aumento de víctimas de migraciones forzadas”, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7307 [consultado el 2 de abril de 2008].
- NACIÓN MULTICULTURAL, en http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Central/EDUCACION/edu_pro_sint.html [consultado el 26 de abril de 2008].
- ORDÓÑEZ ALONSO, MARÍA MAGDALENA, “Españoles en México: el caso de los refugiados en Pachuca, Hidalgo”, en <http://biblioteca.universia.net/irARecurso.do?page=http%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fservlet%2Foaiart%3Fcodigo%3D274669&id=999341> [consultado el 2 de abril de 2008].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Matriz comparativa de la legislación de los países miembro de la Conferencia Regional sobre Migración relativa a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes”, en <http://www.crmsv.org/investigacion/Matriz%20sobre%20Trata%20y%20Tr%E1fico%20actualizada%2024%20nov06.pdf> [consultado el 19 de abril de 2008].
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, en <http://dicc.hegoa.efaber.net> [consultado el 10 de abril de 2008].

- PLAN DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN, en http://www.crmsv.org/Plan_de_Accion_v.2006.doc [consultado el 1 de abril de 2008].
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Presidencia de la República, México, 2007, en http://www.consultaciudadana.gob.mx/foros_ant.php?pageNum_foros=9&totalRows_foros=165 [consultado el 5 de abril de 2008].
- PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, en <http://www.incidesocial.org/images/pdf/propuesta%20dh%20final.pdf> [consultado el 3 de abril de 2008].
- PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%2024%20A.pdf> [consultado el 30 de abril de 2008].
- PROYECTO SANSOFE, *Curso de mediación educativa intercultural*, en http://www.comuniversidad.com/sansofe/cd/material/tema_1.htm [consultado el 11 de abril de 2008].
- RESTIVO, NÉSTOR, “En Latinoamérica están las mejores leyes para refugiados”, en <http://www.clarin.com/diario/2007/11/24/elmundo/i-04202.htm> [consultado el 12 de abril de 2008].
- SALAZAR ADAME, FLORENCIO, “Busca el Gobierno despenalizar la migración indocumentada”, en http://www.inami.gob.mx/index.php?page/BOLETIN_088_07 [consultado el 12 de abril de 2008].
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Datos básicos, fechas generales sobre refugio”, en <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/datosyfechas.pdf> [consultado el 12 de abril de 2008].
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Informe de la delegación de México al LXI periodo de sesiones de la comisión de derechos humanos”, en <http://portal.sre.gob.mx/oi/popups/articleswindow.php?id=59> [consultado el 17 de abril de 2008].
- SIN FRONTERAS, “Por los derechos y el bienestar de migrantes y refugiados”, <http://www.laneta.apc.org/sinfronteras/Spanish/IndexE.htm> [consultado el 14 de abril de 2008].
- SPINDLER, WILLIAM, “El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional”, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4151.pdf> [consultado el 4 de abril de 2008].

SOBRE EL AUTOR

Ricardo Sepúlveda es doctor en derecho, catedrático y consultor experto en derecho constitucional y derechos humanos.

*Reflexiones sobre la condición de
refugiado y la discriminación en México,*
número 13 de la colección “Cuadernos de la igualdad”,
se terminó de imprimir el 15 de diciembre de 2009 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso, SA de CV (IEPSA),
San Lorenzo Tezonco 244, col. Paraje San Juan, Delegación
Iztapalapa, CP 09830, México DF, en técnica de impresión Offset.

El tiraje constó de 7,500 ejemplares más sobrantes para reposición.

La edición estuvo al cuidado de la
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE VINCULACIÓN,
PROGRAMAS EDUCATIVOS Y DIVULGACIÓN
del CONAPRED