

DERECHO FUNDAMENTAL AL REFUGIO DE HAITIA- NOS EN MÉXICO 2021, DESDE EL NUEVO SISTEMA DE DIGNIDAD HUMANA Y POLÍTICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

*FUNDAMENTAL RIGHT TO REFUGE FOR HAITIANS IN MEXICO
2021, FROM THE NEW SYSTEM OF HUMAN DIGNITY AND DEM-
OCRATIC POLITICS*

TANIA EDITH REYES GARCÍA¹

ITZEL ARRIAGA HURTADO²

RESUMEN: El presente documento mantiene como objetivo el análisis del sistema político internacional en materia de derechos humanos para la protección del refugio y la condición humanitaria; así como los sistemas político y jurídico mexicanos en materia de protección del derecho al refugio, reconociéndolo como un derecho fundamental; considerando de manera específica mediante el análisis cualitativo y la técnica caso conocido, la realidad social en México ante la última oleada de haitianos desde el nuevo sistema de dignidad humana y política democrática participativa del PND (2019-2021) en 2021.

PALABRAS CLAVE: *Refugio, Derecho fundamental, Haitianos.*

ABSTRACT: The aim of this document is to analyse the international human rights political system in terms of the protection of states for refuge and humanitarian status, as well as the Mexican political and legal systems in terms of protection

¹ Profesora de Asignatura de la UAEM, secretaria técnica de México Justo.org A.C. y colaboradora del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de Género, Derechos Humanos y de la Sociedad. Contacto: <tania.reyes09@gmail.com>. ORCID: 0000-0002-0393-6563.

² Profesora de Tiempo Completo de la UAEM, nivel I del Sistema Nacional de Investigadores y líder del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de Género, Derechos Humanos y de la Sociedad. Contacto: ORCID: 0000-0003-1790-9571.

Fecha de recepción: 16 de noviembre de 2021; fecha de aprobación: 3 de junio de 2022.

of the right to refuge, recognising it as a fundamental right; specifically considering, through qualitative analysis and using the case study technique, the social reality in Mexico in the face of the latest arrival of Haitians from the new system of human dignity and participatory democratic politics of the NDP (2019-2021) in 2021.

KEYWORDS: *Refuge, Fundamental right, Haitians.*

SUMARIO: I. El refugio desde el sistema de dignidad humana en México; I. I Sistema de dignidad humana en México; I.II El reconocimiento del refugio como derecho fundamental en México; I.III La condición humanitaria en México; II. Democracia participativa en México, una condición para el refugio de haitianos; II. I Democracia participativa como política de estado en el PND (2019-2024); II.II Ingreso de haitianos a México 2021 y aplicación de política pública; III. Sistema jurídico mexicano para la protección del refugio de haitianos; III.I Sistema normativo federal para proteger el derecho al refugio por cuestión humanitaria; III.II Sistema gubernamental y su eficacia ante la protección del refugio de haitianos en México; IV. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN.

La condición humanitaria y el derecho al refugio como figuras jurídicas en México y del sistema internacional de los derechos humanos, son determinantes para el caso conocido como oleada de haitianos en 2021 por lo que se problematiza desde la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann, donde se analiza el sistema jurídico mexicano basado en dignidad humana, integrado por los subsistemas normativo y gubernamental; se analiza también el sistema político derivado de la política internacional en materia de derechos humanos y la comunicación con el sistema político nacional contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2019-2024).

Se muestra la naturaleza jurídica del refugio como derecho fundamental en México, partiendo de un sistema de dignidad humana que recoge el sistema normativo mexicano desde 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se constitucionaliza en 2011 a raíz de las reformas en materia de Derechos Humanos; así como la situación humanitaria para adquirir la condición de legal estancia como refugiado en México.

Partiendo de la obligatoriedad del Estado mexicano sobre la protección de todas las personas, emanada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del principio de convencionalidad previsto en el artículo 133, para que los tratados internacionales y la Constitución sean la ley suprema de la Unión³. Se consideran para este análisis los documentos firmados y ratificados por México en materia de protección a derechos humanos y refugio, como parte de un sistema jurídico que busca comunicarse con un sistema político nacional para la construcción de una democracia participativa, tal como lo señala el PND (2019-2024).

Aunado a esto se analiza el sistema gubernamental en la práctica y aplicación de dichos principios de protección a los derechos humanos de las personas refugiadas y el reconocimiento del derecho fundamental al refugio en México, observando un estudio de caso de las personas migrantes haitianas en México durante el 2021, que viniendo de una crisis humanitaria cuentan con el derecho de ser refugiadas; sin embargo, no lo son.

Se observa entonces, una ineficacia del sistema gubernamental mexicano, respecto a la protección de las personas haitianas que gozan del derecho fundamental al refugio en México, la violación al principio de no devolución de personas que se ponga en riesgo su vida a su país de origen y una falta de comunicación con lo que se emana del sistema normativo mexicano, así como del sistema político.

³ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021.

II. EL REFUGIO DESDE EL SISTEMA DE DIGNIDAD HUMANA EN MÉXICO

En el sistema político internacional el derecho de las personas refugiadas tiene su antecedente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, entrada en vigor en 1954, que reconoce como refugiada a la persona con fundado temor de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas y que se encuentre fuera de su país y no le sea posible acogerse a la protección del mismo; a través del sistema internacional de derechos humanos en el sistema humanitario y de refugio, se ha ido modificando este derecho considerando la condición humanitaria una disposición más para reconocer a una persona como refugiada.

En la evolución del sistema internacional que comprende el derecho al refugio surge la Declaración de Cartagena como mecanismo regional para Latinoamérica que ha ampliado la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, esta definición se amplía para contemplar que el refugio procede para toda persona: “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”.⁴

Por ello, la Declaración de Cartagena, implica ser la base de los mecanismos de protección para Latinoamérica y forma parte de las contribuciones al sistema internacional de derechos humanos en materia de refugio.

El sistema social mexicano vive una transformación a partir del ingreso obligatorio al sistema político internacional democrático participativo y de dignidad humana en el siglo XXI. Esta transformación se llevó a cabo a partir del cambio en el sistema jurídico por las reformas de 2005, 2008, 2011, 2015 y 2019 a la Constitución

⁴ Somohano, Katya. El derecho internacional de los refugiados: Alcance y evolución. Revista de la Facultad de Derecho en México. 2007.

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁵ en materia de derechos humanos, obligando al sistema normativo y el gubernamental a legislar, impartir, procurar y administrar justicia desde esta nueva rama del derecho; y por lo tanto a promover, difundir, garantizar y proteger derechos humanos en cada sistema gubernamental, que por principio de convencionalidad se adhieren constitucionalmente a los documentos internacionales en materia de dignidad humana para la no violación de derechos fundamentales.

Debido a esta obligatoriedad se considera como la reforma más trascendente en materia de derechos humanos, migración y refugio, la de 2011; ya que ambas figuras ingresan al sistema jurídico mexicano como derechos fundamentales (derecho a la libre circulación y residencia, y derecho al refugio). Anterior a estas reformas el refugio estaba considerado como un proceso administrativo dentro de la Ley General de Población y el proceso llevado a cabo de tal manera por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980, y posteriormente con la participación de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, en 1990; organismos a los cuales se sumaron: una oficina de representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1982 para el estado mexicano, y la ratificación por parte de México de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CER)⁶ (ONU, 1951).

El ingreso de la figura del refugio al sistema de dignidad humana en México se actualiza debido a la modificación del artículo 11 de la CPEUM⁷ y la expedición de las leyes: Ley de Migración (LM)⁸ y Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria.⁹

⁵ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021.

⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1951.

⁷ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021, art. 11.

⁸ Diario Oficial de la Federación, *Ley de Migración*, México, Sista, 2011.

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Ley Sobre Refugiados, Protección Complemen-*

La importancia de incluir en este trabajo un análisis que parte del sistema político internacional en materia de derechos humanos hacia la protección de los estados para el refugio y la condición humanitaria, radica desde la reforma a la CPEUM en el 2011, que menciona: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, artículo 133¹⁰, conformándose el principio de convencionalidad para la obligatoriedad de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Para esto, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su preámbulo menciona:

“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos; considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional”¹¹.

Así, comprobando desde dicho documento internacional sobre protección a derechos humanos, que la premisa de derecho humano radica en la adecuación constitucional de los estados para reconocer a toda persona como sujeto de derechos y particularmente en el caso de México, reconocer el refugio por cuestiones humanitarias.

taria y Asilo Político, México, Sista, 2021.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021, art. 133.

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José Costa Rica, 1981.

El derecho fundamental al refugio en México se encuentra protegido desde un sistema de política internacional obligatorio dentro del sistema jurídico mexicano y que permea la necesidad del Estado de mantener dicha política de protección a los derechos humanos, desde la dignidad de toda persona como sujetos de derechos.

1 SISTEMA DE DIGNIDAD HUMANA EN MÉXICO

El concepto de dignidad humana mantiene una gran diversidad de perspectivas y un largo proceso de construcción histórico. No obstante, desde un punto de vista jurídico, no fue reconocida esta figura hasta mediados del siglo XX por: La Carta de las Naciones Unidas (CNU)¹² y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH),¹³ siempre que los estados nación pertenecientes al sistema internacional de las naciones unidas lo incorporen constitucionalmente.

La DUDH manifiesta el sentido que Häberle (1989), traducido y citado por Balaguer,¹⁴ consideró para la figura dignidad, señalándola como “fundamento de la comunidad estatal”, en donde su reconocimiento por el Estado es la base de su existencia jurídica, cuando la DUDH señala en su Preámbulo: “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”¹⁵. Donde la dignidad se determina de manera expresa para todos los seres humanos con una filosofía humanista que expresa y defiende la inclusión de “toda persona”, que al pasar a la hipótesis normativa de un documento legal y en concordancia con la DUDH, genera un contenido y fuerza argumentativa para incorporar a la dignidad como el principio y el fin del sistema jurídico que lo adopte.

¹² Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 1945.

¹³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948

¹⁴ Baleguer, Francisco, *El Estado Constitucional Europeo*, Homenaje a Peter Häberle, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2000.

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, preámbulo.

Por su parte la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (DEFDR), afirma en su Preámbulo: “Considerando que la Carta de las Naciones Unidas está basada en el principio de dignidad e igualdad de todos los seres humanos...”. Y en su artículo 1, expresa: “La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana...”.¹⁶ Así, la dignidad se vuelve todo un sistema con una dimensión interna del ser humano, sin distinción alguna y sienta las bases para todos los derechos del ser humano, que puedan reconocer los estados, de tal forma que adquiere “carácter axiomático”.¹⁷

A pesar de esta realidad social que impregna de superioridad e inferioridad a la persona humana en un abanico de intersecciones y por consecuencia su ingreso del sujeto en diversas vulnerabilidades, la dignidad humana es un sistema rector de la política constitucional. Al respecto y de conformidad con Landa: “la omisión legislativa, judicial o administrativa del mandato de respetar la dignidad humana, también debe ser considerada como una infracción constitucional, ... no solo implica la defensa del hombre, sino también el desarrollo de la persona humana”¹⁸.

En materia de refugio, reconocer a la dignidad humana como una base jurídica de protección de los derechos fundamentales ha sido todo un reto, ya que son los Estados a través de su sistema gubernamental los que crean el principio jurídico y político de la dignidad humana, ya que a pesar de toda la formulación de documentos internacionales en materia de derechos humanos que determinan el objetivo de su existencia en la dignidad humana aún permanece una división de perspectivas, que a decir de Bohórquez & Aguirre (2009)

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (DEFDR), 1963, art. 1.

¹⁷ Aparisi, Angela, *El Principio de la Dignidad Humana como Fundamento de un Bioderecho Global*, Cuadernos de Bioética, 2013, pág. 206.

¹⁸ Landa, Cesar, *Dignidad De La Persona Humana*, Cuestiones Constitucionales. UNAM, 2002, pág. 123.

existen “los debates entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo relativos a las bases conceptuales de los derechos humanos”¹⁹.

En consecuencia, la dignidad aparece no sólo como un derecho o un principio reconocido en los tratados internacionales, sino además renace como criterio de interpretación a favor del sentido más amplio de los derechos humanos.

2 EL RECONOCIMIENTO DEL REFUGIO COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN MÉXICO

Ante la obligatoriedad que mantienen los Estados respecto a la protección de los derechos fundamentales consagrados en la DUDH y todos los documentos internacionales que de ella se derivan, esta categorización de “fundamental” para el refugio resulta de la regulación jurídica ante el sistema normativo, el origen dentro de la DUDH corresponde a su artículo 13 que señala:

“1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.”²⁰

Desde 1950 se había constituido el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que determinó “...proporcionar protección internacional ... a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el mismo Estatuto...”²¹. El ACNUR señala como requisitos para la protección del refugio por los estados y su sistema gubernamental:

¹⁹ Bohórquez, Viviana & Javier Aguirre, *Las Tensiones De La Dignidad Humana: Conceptualización y Aplicación En El Derecho Internacional De los Derechos Humanos*, SUR-Revista Internacional De Derechos Humanos, 2009, pág. 44.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, art. 13, pág. 4.

²¹ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Resolución 428 (V), Ginebra, Suiza, 1950, art. 1.

- “a) ... la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b) ... la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- ...
- d) ... la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- ...
- g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas”²².

Estos lineamientos marcaron el inicio de la protección por los estados para el refugio a través del cumplimiento en cuanto a la firma y ratificación y en el caso mexicano varios años después la constitucionalización del principio de convencionalidad que permite hacer cumplir dichos lineamientos primarios.

Hacia 1951 se constituye la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual define al sujeto refugiado de conformidad con procesos históricos, señalando:

Artículo 1. Definición del término “refugiado”:

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

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

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

²² Op. Cit. Art. 8

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.²³

Cabe aclarar que el refugio requiere para constituirse como figura jurídica que con antelación hayan ocurrido ciertos hechos de gran dificultad para el sujeto de derechos. 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, es un ente vulnerable y sujeto a discriminación²⁴. Estas consideraciones se contemplaron por el artículo 11 constitucional que a partir de 2011 sentó las bases para la regulación jurídica del refugio como un derecho fundamental al derogarse la figura de la Ley General de Población y expedirse la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria²⁵, señalando el artículo 11 de la CPEUM en ese año:

Artículo 11. ... “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.²⁶

²³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art.1.

²⁴ Sepúlveda, Ricardo, *Reflexiones Sobre La Condición De Refugiado Y La Discriminación En México*, México, Atril Excelencia Editorial, 2009, pág. 5.

²⁵ DOF, Decreto por el que se expide Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 2011.

²⁶ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

Posteriormente hacia 2016 el mismo artículo 11 constitucional se reformó²⁷ para señalar respecto al refugio lo siguiente:

Artículo 11. ... “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.²⁸

Se cancela la aclaración del carácter humanitario señalado en la primera hipótesis normativa constitucional y se procede a considerar la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP), así como los documentos de la política internacional en materia de derechos humanos, que señalan al refugio como una figura a otorgar y proteger por los estados nación a través de su sistema internacional. Dicha ley, señala:

“Artículo 13. 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, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

México, Porrúa, 2011, art. 11, párr. 2.

²⁷ DOF, Diario Oficial de la Federación, 2016.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021, art. 11, párr. 2.

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.²⁹

La condición humanitaria no es la única razón o circunstancia para que una persona pueda solicitar el refugio, y ampliarlo a los documentos internacionales implica revisar cómo se considera en México la condición humanitaria y las causas para que se logre solicitar el refugio, que para el caso de los haitianos es un tema de refugio climático.

3. LA CONDICIÓN HUMANITARIA EN MÉXICO

La condición humanitaria es observada por el derecho internacional humanitario (DIH) como un sistema normativo que, por motivos humanitarios, establece lineamientos en cuanto a las consecuencias de los conflictos armados. De conformidad con el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, el derecho humanitario tiene como objetivo proteger a todas las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también derecho de la guerra y derecho de los conflictos armados³⁰.

Toda intervención del sistema internacional ha tenido una gran participación en los casos de solicitud de refugio humanitario en

²⁹ Diario Oficial de la Federación, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, México, Sista, 2021, art.13.

³⁰ CICR, OEA, Qué es el Derecho Internacional Humanitario, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, 2004, párr. 1.

diferentes circunstancias, para México dicha intervención por el sistema gubernamental considera en primer momento la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011, que señala:

“Artículo 2. IV. Protección Complementaria:

Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”³¹.

Por su parte la ley mexicana de migración concede residencia permanente al beneficiario de protección complementaria, al apátrida y al asilado político señalando:

Artículo 54. “Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables”³².

Esta Ley crea la figura “visitante por razones humanitarias” y permite que el sistema gubernamental proteja considerando lo siguiente:

Artículo 52. (...)

V. “VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, ...

³¹ Diario Oficial de la Federación, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, México, Sista, 2021, art.2.

³² Diario Oficial de la Federación, Ley de Migración, México, Sista, 2021, art. 54.

b) Ser niña, niño o adolescente migrante, en términos del artículo 74 de esta Ley.

La autorización de la condición de estancia por razones humanitarias deberá ser inmediata y no podrá negarse o condicionarse a la presentación de documental alguna ni al pago de derechos.

...

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.

También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país...³³

Por lo tanto, el permiso de residencia o estadía en territorio mexicano bajo ese supuesto se denomina “visa humanitaria” y se regula en la misma ley en la siguiente forma:

Artículo 41. “Los extranjeros solicitarán la visa en las oficinas consulares. Estas autorizarán y expedirán las visas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables”³⁴.

En los casos del derecho a la preservación de la unidad familiar, por oferta de empleo o por razones humanitarias, la solicitud de visa se podrá realizar en las oficinas del Instituto. En estos supuestos, corresponde al Instituto la autorización y a las oficinas consulares de México en el exterior, la expedición de la visa conforme se instruya.

³³ *Op. Cit.* Art. 54

³⁴ *Op. Cit.* Art. 41

III. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO UNA CONDICIÓN PARA EL REFUGIO DE HAITIANOS

Durante el 2021, se ha presentado de manera significativa un incremento de movimientos humanos de personas procedentes de Haití a México, derivado de los casos de crisis humanitaria y climática en la que se encuentra el país caribeño. Por tal motivo, se considera indispensable analizar la política de estado en el PND vigente en México con criterios basados en la democracia participativa. Por tal motivo, es importante conocer sobre la actuación del sistema político ante tales manifestaciones humanas.

1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POLÍTICA DE ESTADO EN EL PND (2019-2024)

El 10 de diciembre de 2020 se publicó en el DOF el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) (2020-2024), que marca las bases a través de los objetivos y estrategias prioritarias que van a regir la nueva cultura de pensamiento en todo el sistema gubernamental transversalmente hacia el sistema de dignidad humana, contenido para su cumplimiento de manera obligatoria en la CPEUM y en todas las políticas internacionales que desde 1948 hasta 2021 el estado mexicano ha firmado y ratificado en materia de derechos humanos³⁵, generando así el fundamento político para la protección de derechos humanos, como una obligación del sistema gubernamental.

El sistema político mexicano considera por un lado dos políticas de estado trascendentes para la protección de derechos humanos: democracia participativa, que por primera vez en el estado mexicano se contempla como política de estado, y la libertad e igualdad, señaladas en tal rango por el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

³⁵ Diario Oficial de la Federación. Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, párr. 46.

(2019-2024); y por otro la política social: cultura para la paz, para el bienestar y para todos. Dichas políticas se desarrollan a través del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) (2020-2024)³⁶.

El PND (2019-2024)³⁷ marca las bases a través de los objetivos y estrategias prioritarias que van a regir la nueva cultura de pensamiento en todo el sistema gubernamental transversalmente hacia el sistema de dignidad humana, contenido para su cumplimiento de manera obligatoria en la CPEUM y en todas las políticas internacionales que desde 1948 hasta 2021 el estado mexicano ha firmado y ratificado en materia de derechos humanos, y por lo tanto el cumplimiento del segundo párrafo del artículo 11 de la CPEUM al señalar que “... El reconocimiento de la condición de refugiado, ... se realizará de conformidad con los tratados internacionales”³⁸. Por ellos, se considera el fundamento político para la protección de derechos humanos como una obligación de dar cumplimiento al compromiso en materia de convencionalidad y bloque constitucional.

La protección del derecho al refugio se considera dentro de esta estrategia del sistema político nacional, basada en la protección a derechos humanos y en una nueva democracia participativa que genere las bases para el acceso de toda persona a los derechos fundamentales como nueva política pública en México.

2 INGRESO DE HAITIANOS A MÉXICO 2021 Y APLICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Derivado del sistema de dignidad humana en México, que reconoce al refugio como un derecho humano y fundamental, que prevé la condición humanitaria de los sujetos de derechos en los Estados y

³⁶ Op. Cit.

³⁷ Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo. 2019-2024.

³⁸ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021, art. 11.

que incluye, además, la democracia participativa como una condición para la obtención de refugios y como una política de estado; se considera que la migración proveniente de Haití en México durante el año 2021, cumple con todos los supuestos mencionados a lo largo de este apartado para la obtención del derecho al refugio.

Es importante observar que, “de Haití han salido miles de ciudadanos en los últimos años. ¿Las razones? La isla atraviesa por una de sus peores crisis a causa de las secuelas que han generado fenómenos naturales como huracanes y temblores”³⁹. En México se ha visto, durante 2021 la entrada masiva de haitianos y esta es una de las principales razones. Por consecuencia, se trata de un caso de emergencia humanitaria, como se ha dicho anteriormente, que los organismos de protección internacional desde sus políticas basadas en un sistema de dignidad humana han intentado manejar; en un comunicado conjunto de ACNUR, OIM, UNICEF y ONU Derechos Humanos, del 30 de septiembre de 2021, en el que se afirma: “los haitianos en situación de movilidad en las Américas incluyen personas cuyos perfiles, motivaciones y necesidades de protección varían, lo que incluye niñez no acompañada o separada de su familia, víctimas de trata de personas y sobrevivientes de violencia de género. Algunas de ellas tienen motivos bien fundamentados para solicitar protección internacional como refugiados. Otras pueden tener necesidades de protección distintas”⁴⁰.

Las necesidades en Haití se transportan a la solicitud de protección internacional como el refugio, que como se ha mencionado es un derecho humano y fundamental en el sistema jurídico mexicano, que parte de situaciones de emergencia humanitaria, como es el caso de Haití.

³⁹ Arista, Lidia, Expansión política, 4 de octubre de 2021, párr. 11, recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/03/voces-por-que-hay-haitianos-en-mexico-razones>

⁴⁰ UNICEF, 4 de septiembre de 2021, párr. 5. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/agencias-onu-piden-medidas-proteccion-haitianos-situacion-movilidad>

Sumado a las ya bastas tragedias naturales que se han vivido en la última década; vuelven a la población haitiana más vulnerable ante los índices de pobreza e inseguridad que se viven. Según el comunicado mencionado, se estima:

“En Haití siguen aumentando la violencia y la inseguridad, lo que ha provocado que al menos 19.000 personas fueran desplazadas en la capital de Puerto Príncipe tan solo en el verano de 2021. Más del 20% de la niñez ha sido víctima de violencia sexual. Además, casi el 24% de la población (el 12,9% de los cuales son niñas y niños) vive por debajo de la línea de pobreza extrema, con ingresos de \$1,23 dólares (USD) al día. Alrededor de 4,4 millones de personas (es decir, casi el 46% de la población) padece inseguridad alimentaria, lo que incluye 1,2 millones de personas que se encuentran en niveles de emergencia y 3,2 millones de personas en niveles de crisis. Se estima que 217.000 niñas y niños padecen desnutrición moderada o grave”⁴¹.

Dicha situación de vulnerabilidad, cumple el supuesto de la solicitud de asilo en el sistema jurídico mexicano, es conveniente que, se consideren dichas necesidades y el Estado mexicano otorgue el refugio a las personas haitianas que lo soliciten, así como informarles sobre este derecho.

Por su parte y aunado a la necesidad de protección de las personas que se encuentran en esta crisis humanitaria, los Organismos internacionales: la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han llamado a la protección de los derechos humanos de los haitianos:

“Exhortado a los Estados a no expulsar a los haitianos sin haber evaluado sus necesidades de protección, a garantizar los derechos humanos fundamentales de los haitianos en situación de movilidad

⁴¹ Op. Cit.

y a ofrecer mecanismos de protección o acuerdos de estancia legal para garantizar el acceso efectivo a vías migratorias regulares”.⁴²

De esta manera, se estaría apoyando a la protección de los derechos humanos de las personas que cuentan con el derecho al refugio. Como bien lo mencionan los Organismos internacionales de protección, los Estados deberían ofrecer mecanismos de protección o acuerdos de estancia legal para garantizar que se están atendiendo las necesidades de los migrantes haitianos.

Entonces, derivado de la búsqueda de políticas públicas, que contengan mecanismos de dicha protección, se observa que en México se manifestó, a través del Boletín No. 511/2021, emitido por el Instituto Nacional de Migración, el 21 de septiembre de 2021, donde estuvieron los representantes de México y Haití.

La reunión estuvo encabezada por autoridades de la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM), así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y entre los compromisos establecidos destacan los siguientes:

- “Proporcionar espacios físicos para oficinas consulares de la República de Haití en Talismán, Chiapas; y en Tenosique, Tabasco.
- Llevar a cabo una gira de trabajo conjunta en ambas localidades.
- Programar vuelos para todas aquellas personas de origen haitiano que deseen regresar a su país.
- Incorporar en la siguiente sesión de estas mesas de trabajo, a las autoridades consulares de los países de Chile y Brasil”⁴³.

En virtud de este comunicado, en el que se observan lazos diplomáticos entre México y Haití y la “programación de vuelos para los haitianos que quieran regresar a su país” no enfoca específicamente la protección de su derecho de refugio o su dignidad humana. Por otra parte, no existe aún alguna política pública que declare un

⁴² Op. Cit.

⁴³ Instituto Nacional de Migración. 21 de septiembre de 2021, Recuperado de: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-220921/>

plan de acción por parte del gobierno mexicano para conceder el refugio a las personas provenientes de Haití y que se encuentran en situación de emergencia humanitaria, o en respuesta a la solicitud que hacen los organismos internacionales de no regresar a la población haitiana a su país, sino prestarle protección en México.

Al respecto, no se ha comunicado o pronunciado el titular del ejecutivo federal, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM) o la propia Comisión Mexicana de ayuda a refugiados (COMAR).

IV. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO PARA LA PROTECCIÓN DEL REFUGIO DE HAITIANOS

Ante la oleada de migrantes haitianos en México durante el 2021, han acudido a solicitar su derecho al refugio ante los Órganos gubernamentales en México encargados de regular la migración, como lo es el Instituto Nacional de Migración (INM) y en caso de la obtención al refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). En este apartado se analizará la actuación del sistema jurídico; por una parte, lo que menciona la norma jurídica y por otra, lo que lleva a cabo el órgano gubernamental, a través de estos dos Organismos mencionados.

1. SISTEMA NORMATIVO FEDERAL PARA PROTEGER EL DERECHO AL REFUGIO POR CUESTIÓN HUMANITARIA

México ingresa al sistema internacional de los derechos humanos hasta el 2011; sin embargo desde 1951 se realiza una convención internacional para los temas que fueron consecuencia de la segunda guerra mundial en materia de desplazados e ingresados a otros estados generándose la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CER), que reconoció la figura del refugio y la cooperación entre Estados, la cual inició su vigencia en el año 1954, y por lo tanto el

primer documento que sentó las bases del Derecho de los Refugiados considerando refugiado a toda persona:

1. “Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.
2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”⁴⁴.

Considerándose la regulación que se daba al refugio en años previos a la segunda guerra mundial y los conflictos entre los estados; se contempla al refugiado en función de “origen nacional, al territorio del que salieron y a la falta de protección diplomática de su país de origen”⁴⁵.

Hacia 2011 en México, donde se regula constitucionalmente el principio de convencionalidad en la CPEUM⁴⁶, dicha convención se vuelve un instrumento obligatorio para proteger la figura del refugiado por ser un estado parte de la ONU.

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 1.1 y 1.2

⁴⁵ ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza, 1992, pág. 7.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2021, art. 1 Y 133.

La CER figura como un documento internacional de protección para los refugiados conteniendo un capítulo de “bienestar”, donde se observan derechos de asistencia y educación públicas, ya que en la CER (1951) se encuentra un principio denominado “no devolución” señalando:

Artículo 33. “Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁴⁷.

Debido a esta disposición México como Estado parte, no puede poner a disposición de los estados de origen a las personas que se ostenten (o no) bajo la condición de refugiado, observándose una protección amplia para los sujetos que peligren en vida o libertad por dichas causas. Sin embargo, México mantiene la siguiente reserva al respecto: “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”⁴⁸.

Refiriéndose al derecho de libre circulación y residencia, al permitir controlar los lugares de asentamiento. De manera consecutiva y posterior a esta convención surge el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (PER) de 1967, puesto que la CER de 1951 se enfocaba en los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y el Protocolo tiene como objetivo que todos los refugiados gocen del mismo derecho sin considerar las fechas señaladas en la CER.

Desde este Protocolo se considera refugiado a toda persona, tal como lo menciona la Convención de 1951, sin considerar “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, pág. 5-7. Art. 33.

⁴⁸ Tratados Internacionales, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 2020.

1951”, al contemplar la protección jurídica e igualitaria de los refugiados sin importar las causas que motivan tal fenómeno social. A partir de ambos documentos internacionales en México la institución encargada de proteger los derechos humanos de los refugiados derivado de ser un proceso para su adquisición mediante una vía no jurisdiccional ante la COMAR, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En el recorrido de la política internacional en materia de protección gubernamental al refugio se encuentra la Declaración para los Refugiados y los Migrantes⁴⁹, cuyo objetivo principal es dar respuesta a las grandes movilizaciones de personas de los últimos años, lo que provoca el fenómeno del refugio y de migración; éste es un tema de interés para México al ser considerado un país de tránsito y destino de estos fenómenos. Dicho documento internacional plantea más causas sobre el desplazamiento en materia de migración y refugio señalando:

“Hay otras personas que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos”⁵⁰.

Del mismo modo que la CER y el PER, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, plasma la obligación del estado mexicano en materia de protección de refugiados, al establecer que: “Reafirmamos, y protegeremos plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos.”⁵¹. La atención debe ser proporcionada por el sistema gubernamental destinados para ello.

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 2016. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b58c0784.pdf>

⁵⁰ Op. Cit. Numeral 1

⁵¹ Op. Cit. Pág. 2, numeral 5

Por último, el Pacto Mundial sobre los Refugiados (PMR), se considera el documento del sistema político internacional en materia de refugiados que permite una cooperación internacional trascendental para la protección de sus derechos.

Dicho pacto pretende una cooperación para el cuidado y protección de los refugiados, bajo una responsabilidad compartida por parte de los estados, planteando figuras como la prevención, protección y emisión de soluciones duraderas para el fenómeno del refugio. Al respecto considera necesario que los estados colaboren en conjunto con:

“...las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a este, incluidas las que forman parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; otros actores humanitarios y entidades dedicadas al desarrollo; las instituciones financieras internacionales y regionales; las organizaciones regionales; las autoridades locales; la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales; los miembros del ámbito académico y otros expertos; el sector privado; los medios de comunicación; los miembros de las comunidades de acogida y los propios refugiados”⁵².

De tal suerte que, para 2021 se encuentra una colaboración de dichos organismos para el refugio a través de programas de acción activados para situaciones de refugiados a gran escala, al considerar: “...el desplazamiento forzoso externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental.”⁵³, por ello se amplían las causas para el otorgamiento del refugio, donde se atiende la posibilidad de una alerta temprana para anticipar, preparar y planificar una contingencia humanitaria⁵⁴, bajo la protección del estado mexicano al pretender proporcionar el refugio,

⁵² Organización de las Naciones Unidas. Pacto Mundial sobre los Refugiados. 2018, pág. 7. Recuperado de: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf

⁵³ Op. Cit. Pág. 9, numeral 12

⁵⁴ Op. Cit. Pág. 11

otorgando auxilio a las autoridades competentes y anticipando la recopilación de apoyo por parte de los interesados, y destacando “...la importancia de respetar el carácter civil y humanitario de la protección y el derecho internacional aplicable...”⁵⁵, asumiendo que además de considerar la protección al refugio también se debe atender al carácter humanitario del mismo por parte del sistema gubernamental mexicano.

2. SISTEMA GUBERNAMENTAL Y SU EFICACIA ANTE LA PROTECCIÓN DEL REFUGIO DE HAITIANOS EN MÉXICO

En este análisis, es necesario observar al sistema gubernamental y la forma de aplicación del sistema normativo en cuanto a la protección del refugio de haitianos, donde se deducirá la eficacia del mismo.

Así, se analiza entonces al Instituto Nacional de Migración (INM), como parte de la Secretaría de Gobernación encargado de las situaciones administrativas de que la migración en México se desprende. Así mismo, como principal encargado de llevar a cabo los trámites de obtención de refugio en México, se analizan las actuaciones también de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

El Instituto Nacional de Migración, por su parte, se ha manifestado a través de comunicados sobre la migración de personas haitianas, entre ellos destaca el Boletín, No. 356/2021, del 05 de octubre de 2021, en el que se implementan por parte de las autoridades migratorias diversas estrategias como “la instalación de consulados de este país en los estados de Chiapas y Tabasco, así como el retorno asistido de las personas migrantes a su lugar de origen”⁵⁶.

⁵⁵ Op. Cit. Pág. 12

⁵⁶ Instituto Nacional de Migración, Boletín No. 356/2021, del 05 de octubre de 2021, párr. 4, Recuperado de: <https://www.gob.mx/inm/prensa/suman-mexico-y-haiti-esfuerzos-para-atender-a-poblacion-migrante-en-el-pais-284587>

En este sentido, se observan como dos de sus estrategias la instalación de consulados dentro de México y el retorno asistido de personas migrantes; se deduce que el otorgamiento de la calidad migratoria de refugiados no forma parte de las prioridades o las necesidades que considera el órgano gubernamental. Aunque estuvieron presentes la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quienes “planean colaborar para la atención a dicha población migrante, refugiada y solicitante de asilo”⁵⁷. Los objetivos principales de las mencionadas ONG’s radican en colaborar para la protección de la sociedad migrante, refugiada y de asilo.

Al respecto, en otro comunicado referente al Boletín No. 526/2021, de fecha 29 de septiembre de 2021, el INM anuncia que “fueron trasladados hoy 70 personas migrantes a la ciudad de Puerto Príncipe, Haití, en acuerdo con autoridades de ese país”⁵⁸, por lo tanto, dichas personas de nacionalidad haitiana, migrantes en situación irregular, no aspiraron al refugio en México, sino que han sido retornados a su país de origen, de donde vienen huyendo por diversas razones. Sin embargo, es conveniente observar que, dichas acciones ha sido producto de un acuerdo entre México y Haití, solventado en el mismo comunicado mencionado en líneas precedentes: “Autoridades de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores (SRE) acordaron con representantes de la República de Haití, iniciar el retorno asistido voluntario de personas migrantes establecidas en México a su país de origen”⁵⁹. Es decir, los gobiernos están actuando bajo un “acuerdo” que sustentan en un compromiso de migración segura, ordenada y regular y que además deberá en todo momento salvaguardar los derechos humanos.

⁵⁷ Op. Cit. Párr. 5 y 6.

⁵⁸ Instituto Nacional de Migración, Boletín No. 526/2021, del 29 de septiembre de 2021. Párr. 1. Recuperado de: <https://www.gob.mx/segob/prensa/reinician-vuelos-de-retorno-humanitario-a-haiti?idiom=es>

⁵⁹ Op. Cit. Párr. 2

Se deduce de estas acciones que, la figura del retorno asistido voluntario para los migrantes que vienen de un país que se encuentra en emergencia humanitaria por los sucesos sociales, políticos, económicos y naturales, no es la figura precisamente necesaria para salvaguardar los derechos humanos de las personas haitianas en el 2021; porque los devuelve al estado del que han huido y los coloca nuevamente en una situación vulnerable, aun estando en su país de origen, violando el principio de no devolución.

Bajo este precepto de protección, existen los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, expedidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de Estados Americanos, en su Principio 55 menciona: “Ningún Estado podrá por expulsión, devolución, deportación, extradición o, en modo alguno, poner a una persona refugiada o solicitante de asilo en las fronteras de los territorios donde su vida, seguridad o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁶⁰.

Dicho principio de no devolución considera que si se ha detectado que las personas cumplen con las condiciones emanadas de la definición de refugiado no se debe regresar al lugar donde su seguridad está en riesgo.

También el Principio 56: “Las personas con necesidades de protección internacional no pueden ser rechazadas en la frontera, puestos de control migratorio, incluidos los aeropuertos, sin un análisis adecuado de su solicitud, especialmente en el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados, dándose consideración explícita también a los principios de unidad familiar y el interés superior del niño, niña y adolescente”.⁶¹

⁶⁰ CIDH – OEA. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.

⁶¹ Op. Cit.

Estos principios motivan la necesidad de protección de las personas que se encuentran en riesgos para no devolverlas a ese Estado nación donde su vida se encuentre en peligro.

La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre Personas en condición de Migración o Refugio, menciona:

151. Al recordar que, en el sistema interamericano, el principio de no devolución es más amplio en su sentido y alcance y, en virtud de la complementariedad que opera en la aplicación del Derecho Internacional de Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la prohibición de devolución constituye a la vez la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas o asiladas y de las personas solicitantes de asilo...⁶²

Esto coloca a los sistemas gubernamentales de los estados nación en una obligatoriedad para la No devolución en los casos de refugio, lo cual constituye en caso de realizarla una violación a los principios de no devolución hacia las personas que pueden ser refugiadas de nacionalidad haitiana, porque cumplen con todos los supuestos de la condición de refugio y que el Estado no está protegiendo su derecho fundamental.

Por esa razón, los organismos internacionales que protegen a los migrantes, hicieron un llamado a los Estados para no retornar a los migrantes haitianos a sus países, sino informarles y guiarles sobre el derecho al refugio.

El Estado mexicano considera lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su 175° Período de Sesiones Audiencias Públicas de Puerto Príncipe, Haití 2020, mencionó sobre los sistemas de asilo y refugio frente a las situaciones humanitarias en la región:

⁶² Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2: personas en situación de migración o refugio*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). San José, C.R. 2020.

- “En la actualidad hay más de 1,3 millones de personas que buscan asilo en países de la región, así como otros miles que permanecen en situación migratoria irregular. Muchas de estas personas podrían calificar como refugiadas.
- Es urgente diseñar un nuevo paradigma de trabajo para responder a la situación actual.
- La caracterización adecuada de los distintos movimientos de personas en la región puede contribuir a que los países logren identificar y responder apropiadamente a las necesidades diferenciadas de las personas.
- Es importante que los países consideren la aplicación de la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena (1984), para aquellas personas que califiquen como tal bajo sus términos.
- También podría, seguir los lineamientos de la Corte IDH sobre determinación *prima facie* de la condición de refugiado, siendo igualmente posible determinar individualmente la condición de refugiado a través de procedimientos acelerados, simplificados o que fusionen registro y determinación, según corresponda.”⁶³

La situación regional de necesidades de refugio se plasmó en dicho encuentro desde 2020, es decir que, para el año 2021, en que sucede la oleada de haitianos para solicitar el refugio al sistema gubernamental mexicano, estas conclusiones y observaciones emanadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también deberían ser consideradas por el Estado mexicano.

Así mismo, el jefe de la agencia especial para los refugiados (AC-NUR), Filippo Grandi: se dijo preocupado por las deportaciones masivas de los caribeños, y advirtió que personas con solicitudes de asilo serias pueden estar en riesgo: “Las expulsiones masivas y sumarias, sin determinar las necesidades en términos de protección, son contrarias al derecho internacional y pueden constituir

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *175º Período de Sesiones Audiencias Públicas*. Puerto Príncipe, Haití. Audiencia temática sobre Sistemas de asilo y refugio frente a las situaciones humanitarias en la región 6 de marzo de 2020, pág. 18 -19.

devoluciones (retornar solicitantes de asilo a países donde enfrentan persecuciones o amenazas, ilegal bajo el derecho internacional)”.⁶⁴

En concordancia con dicha manifestación desde el exterior, se asume que es un tema grave y peligroso para las personas de nacionalidad haitiana que se enfrentan a dichos supuestos, el refugio es un derecho humano y fundamental que protege la vida de las personas.

Por tal motivo, se deduce que el sistema gubernamental mexicano no está velando prioritariamente por la protección del derecho al refugio que tienen los migrantes haitianos en este 2021 por las condiciones humanitarias en las que se encuentran.

Por su parte, el órgano encargado en México de otorgar el refugio es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), en su informe estadístico de septiembre de 2021, se cuenta con la siguiente tabla 1⁶⁵:

**SOLICITANTES X NACIONALIDAD 2019, 2020 Y 2021 (PERSONAS)

OP10	NACIONALIDAD	2019 PERSONAS	TOP10	NACIONALIDAD	2020 PERSONAS	TOP 10	NACIONALIDAD	2021 PERSONAS
1-	HONDURAS	30,098	1-	HONDURAS	15,398	1-	HONDURAS	31,894
2-	EL SALVADOR	9,041	2-	HAÍTÍ	5,954	2-	HAÍTÍ	25,007
3-	CUBA	8,681	3-	CUBA	5,741	3-	CUBA	7,683
4-	VENEZUELA	7,639	4-	EL SALVADOR	4,036	4-	EL SALVADOR	5,170
5-	HAÍTÍ	5,539	5-	VENEZUELA	3,269	5-	VENEZUELA	4,670
6-	GUATEMALA	3,781	6-	GUATEMALA	2,993	6-	CHILE	3,591
7-	NICARAGUA	2,233	7-	CHILE	804	7-	GUATEMALA	3,564
8-	COLOMBIA	557	8-	NICARAGUA	798	8-	NICARAGUA	2,460
9-	BRASIL	554	9-	COLOMBIA	497	9-	BRASIL	1,691
10-	CAMERÚN	512	10-	BRASIL	367	10-	COLOMBIA	907
	OTROS PAISES	1,771		OTROS PAISES	1,202		OTROS PAISES	2,677
	TOTAL	70,406		TOTAL	41,059		TOTAL	90,334

Esta tabla se observa el incremento que han tenido las solicitudes de refugio desde el 2019 al 2021; en el 2019, Haití se encontraba en quinto lugar, con 5,539 solicitudes de refugio, en el 2020, subió al segundo lugar con 5,954 solicitudes de refugio, mientras que en el 2021, a pesar de que se mantiene en segundo lugar las solicitudes de refugio suben exponencialmente a 26,007; demostrando la naturaleza de la necesidad del país derivado de las situaciones de emergencia humanitaria y climática en la que se encuentran.

⁶⁴ Instituto Nacional de Migración, 2021, Párr., 148. Recuperado de: inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-220921/

⁶⁵ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2021, Recuperado de: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-284391?idiom=es>

Así mismo, en el informe estadístico de 2021 de COMAR, se presenta también la siguiente tabla 2⁶⁶, de las solicitudes de refugio, cuántas se han resuelto de manera positiva:

TASA DE POSITIVOS MAS P.C. EN RELACION AL TOTAL DE RESUELTOS 2021.

PAIS	RESUELTOS: Positivo, PC, Negativo.	POSITIVO + P.C.	TASA DE POSITIVO y P.C.
HONDURAS	13,141	11,003	84%
HAÍTÍ	3,216	1,417	44%
EL SALVADOR	2,671	2,286	86%
VENEZUELA	2,630	2,556	97%
CUBA	2,226	1,586	71%
OTROS	3,548	1,979	56%
TOTAL	27,432	20,827	76%

Por lo tanto, se observa que de los haitianos que han solicitado, se han resuelto hasta septiembre de 2021, solo 3,216 casos en todo el país, de las 26,007 solicitudes que se presentaron en el cuadro anterior y de esos casos resueltos solo 1,417 se han otorgado como positivos en refugio o Protección complementaria; asumiendo que de los casos resueltos sólo el 44% han sido favorables para los haitianos. Entonces, restan 22,791 solicitudes pendientes de resolver.

En este sentido, es conveniente analizar que todas las personas solicitantes del derecho al refugio están a la expectativa de saber si se les otorgará o no y dado que no se está trabajando a nivel nacional con alguna política pública que ayude a otorgar el refugio a las personas en riesgo de manera masiva, como lo es su necesidad, hay un nivel de probabilidad que no todos ellos puedan ser refugiados en México y en todo caso, deberían regresar a su país de origen.

Se deduce de manera general, que la naturaleza jurídica del derecho fundamental al refugio está basado en el sistema jurídico de dignidad humana, en el que está inmerso México, así como del sistema político de democracia participativa; que proteja los derechos humanos de todas las personas. Se deduce también la necesidad

⁶⁶ Op. Cit.

inminente de comunicación entre el sistema jurídico, para aplicar de manera efectiva lo que dice la norma con lo que hace el órgano gubernamental; así como una comunicación paralela con el sistema político internacional para la generación de políticas públicas nacionales efectivas al derecho humano al refugio.

V. CONCLUSIONES:

- El derecho al refugio es un derecho humano y fundamental en México desde el 2011, que parte de un sistema basado en la dignidad humana de todas las personas.
- El sistema de dignidad humana considera la obligación del sistema gubernamental, de conformidad con el sistema normativo nacional y político internacional en materia de derechos humanos, hacia la protección del derecho al refugio de todas las personas que ingresen en territorio nacional y cumplimente las condiciones del sistema de político internacional en materia de refugio, insertado en México hasta el 2011, lo cual representa más de 60 años de rezago en materia de protección a la dignidad humana en México.
- La obligatoriedad del Estado mexicano de protección a todas las personas, permea la necesidad de una política basada en democracia participativa integrada en el Plan Nacional de Desarrollo vigente en México y que conjugue los principios de dignidad humana para su aplicación.
- Haití, es uno de los países de América que han sufrido en los últimos años una crisis humanitaria, que obliga a la migración a otros países y que deriva su derecho a la condición de refugiados.
- El sistema gubernamental mexicano ha sido ineficaz en la aplicación de políticas públicas sobre el derecho al refugio de haitianos en el 2021 y ha violado el principio de no devolución, así como la protección a la dignidad humana de los migrantes haitianos.

VI. FUENTES CONSULTADAS

- ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. 2a.* Ginebra, Suiza. Diciembre de 1992. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view>
- APARISI, A. *El Principio de la Dignidad Humana como Fundamento de un Bioderecho Global.* Cuadernos de Bioética, XXIV(2), 2013, 201-221.
- ARISTA, L. *Expansión política.* Obtenido de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/03/voces-por-que-hay-haitianos-en-mexico-razones>, 4 de octubre de 2021.
- BALAGUER, F. *El Estado Constitucional Europeo, Homenaje a Peter Häberle.* Revista Mexicana de Derecho Constitucional. 2000.
- BOHÓRQUEZ, V., & Aguirre, J. *Las Tensiones De La Dignidad Humana: Conceptualización y Aplicación En El Derecho Internacional De los Derechos Humanos.* SUR-Revista Internacional De Derechos Humanos, 6(11), 2009, 41-63.
- CICR, O. *Qué es el Derecho Internacional Humanitario.* Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, 2004. 1-2.
- CIDH – OEA. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas.* Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.
- COMAR. *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.* 11 de noviembre de 2021. Obtenido de Secretaria de Gobernación: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-284391?idiom=es>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *175° Período de Sesiones Audiencias Públicas*. Puerto Príncipe, Haití. Audiencia temática sobre Sistemas de asilo y refugio frente a las situaciones humanitarias en la región 6 de marzo de 2020.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José Costa Rica, 1981.
- Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2: personas en situación de migración o refugio*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). San José, C.R. 2020.
- Diario Oficial de la Federación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa. 2021.
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se expide Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*. 2011. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8150.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. 2016. Obtenido de DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_229_15ago16.pdf
- Diario Oficial de la Federación. *Ley de Migración*. México: Sista. 2021.
- Diario Oficial de la Federación. *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México: Sista. 2021.
- Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo*. 2019- 2024.
- Diario Oficial de la Federación. *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*.
- Gobierno de México. *Tratados Internacionales*. Obtenido de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 2020: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_

tratado=168&depositario=0#:~:text=%E2%80%9CEI%20
Gobierno%20de%20M%C3%A9xico%20se,y%2031.2%20
de%20la%20Convenci%C3%B3n.%E2%80%9D

- INM. *Instituto Nacional de Migración*. 21 de septiembre de 2021. Obtenido de Comunicado: <https://www.gob.mx/inm/prensa/plantean-mexico-y-haiti-acciones-de-atencion-a-poblacion-migrante-283342?idiom=es>
- INM. *Instituto Nacional de Migración*. 21 de septiembre de 2021. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-220921/>
- LANDA, C. *Dignidad De La Persona Humana*. Cuestiones Constitucionales. *UNAM*(7), 2002, 109-138.
- ONU. *Carta de las Naciones Unidas*. 1945. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>,
- ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948. Obtenido de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. (N. Unidas, Ed.), 1951. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- ONU. *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. 1951. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- ONU. *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. 1963. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2025.pdf>
- ONU. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. (ONU, Ed.) 2016. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b58c0784.pdf>
- ONU. *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. (ONU, Ed.) 2018. Obtenido de https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf

- ONU: Asamblea General. Resolución 217 A (III). En ONU (Ed.), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, (pág. 9). Ginebra. Diciembre de 1948. Obtenido de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/1948_Declaraci%C3%B3n_Universal_de_Derechos_Humanos.pdf
- ONU: Asamblea General. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Resolución 428 (V)*, 4. (ACNUR, Ed.) Ginebra, Suiza. 14 de diciembre de 1950. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf>
- SEPULVEDA, R. *Reflexiones Sobre La Condición De Refugiado Y La Discriminación En México*. MÉXICO: Atril Excelencia Editorial. 2009.
- UNICEF. *unicef.org*. 30 de septiembre de 2021. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/agencias-onu-piden-medidas-proteccion-haitianos-situacion-movilidad>

RESEÑA

