



*Fascículo 6*

# ASILO Y CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

**A**BIGAYL ISLAS LÓPEZ



COLECCIÓN SOBRE LA  
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 6

---

Asilo y condición  
de refugiado en México

---

Abigayl Islas López



Primera edición: agosto, 2016 (CD)

ISBN: 978-607-729-278-4

Colección sobre la Protección Constitucional  
de los Derechos Humanos (CD)

Primera edición: agosto, 2015

ISBN obra completa: 978-607-729-101-5

ISBN volumen: 978-607-729-107-7

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469, col. San Jerónimo Lídice,  
Delegación Magdalena Contreras,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada:  
Flavio López Alcocer

Impreso en México

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO I. EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES .....	15
<b>1. Sistema de protección en América</b> .....	16
<b>2. Sistema jurídico en el marco de las Naciones Unidas</b> .....	21
<b>3. Dualismo asilo-refugio</b> .....	25
CAPÍTULO II. CRITERIOS PARA OTORGAR PROTECCIÓN CONFORME A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES ..	27
<b>1. Principio de no devolución</b> .....	27
<b>2. Derecho de audiencia</b> .....	30
<b>3. Criterios para evaluar solicitudes de protección</b> .....	32
CAPÍTULO III. POLÍTICA DE ASILO Y RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS EN MÉXICO ...	35
<b>1. Refugio y protección complementaria</b> ...	36
<b>2. Asilo</b> .....	39
REFLEXIONES FINALES .....	45
BIBLIOGRAFÍA .....	47



## PRESENTACIÓN

---

En el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos.<sup>1</sup> Esta reforma transformó de manera radical nuestro sistema jurídico, ya que no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.

Con la mencionada reforma existe una concepción más amplia de los derechos humanos. Por ejemplo, los tres primeros párrafos del artículo 1o. incorporaron el término derechos humanos, supliendo al de garantías individuales; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación más favorable que deben observar todas las autoridades, y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Derivado de lo anterior, el Estado debe prevenir, in-

---

<sup>1</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

Los postulados mencionados permitieron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, entre otros, el emblemático “Caso Radilla” (Expediente Varios 912/2010), derivando importantes estándares para todos los jueces, como son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en donde México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana—independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar *ex officio* el control constitucional y convencional de las normas que vayan aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos, y sólo en casos donde esto no sea posible, dejar de aplicar las normas contrarias a los mismos (inaplicación en caso concreto).

El propio artículo 1o. constitucional asienta que los derechos humanos sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos y con las condiciones que ella misma señala. Este tema, también abordado por la Suprema Corte de Justicia, resultó provocador de un debate, aún inacabado, visto a la luz de la aplicación de los tratados internacionales. Así, se produjo la ya citada Contradicción de Tesis 293/2011, que planteó el parámetro de control de regularidad constitucional y el concepto de “restricción expresa”.

Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos y sociales del país.



A casi cuatro años de su entrada en vigor, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimamos necesario aportar mayores elementos para la reflexión en torno a esta reforma, con el objetivo de seguir contribuyendo a su efectiva e inmediata implementación. Reconocemos también la importancia que tiene la difusión entre la población de los contenidos y alcances de los derechos humanos y de la reforma de 2011, para lograr su plena observancia y con ello fortalecer la exigibilidad de los mismos.

De lo anterior deriva la *Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos*, que se integra con los siguientes títulos: 1) *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*; 2) *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*; 3) *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*; 4) *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?*; 5) *El artículo 29 constitucional. Una aproximación general*; 6) *Asilo y condición de refugiado en México*; 7) *La armonización legislativa del derecho internacional humanitario en México*; 8) *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*; 9) *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*; 10) *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*; 11) *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*; 12) *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias*

*electorales en comunidades indígenas*); 13) *Libertad religiosa en México*; 14) *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*; 15) *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*; 16) *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*; 17) *Eficacia constitucional y derechos humanos*, y 18) *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—, pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su exigibilidad.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,  
Presidente de la Comisión  
Nacional de los Derechos Humanos*

## INTRODUCCIÓN

---

En una época caracterizada por el discurso de la universalidad de los derechos humanos y de la igualdad, parece incongruente condenar a las personas a la miseria e inseguridad sobre el único hecho accidental de su lugar de nacimiento.<sup>1</sup> Resulta injusto que nacer en uno u otro lado de la frontera defina que unas personas tengan acceso a ciertas garantías de seguridad y de bienestar mientras que otras no.

Circunstancias como la extrema pobreza,<sup>2</sup> los conflictos armados o las persecuciones políticas obligan a muchas personas a abandonar el lugar donde nacieron con el único fin de salvaguardar su integridad y la de sus familias. El Estado que niega el acceso a una persona extranjera que huye de esas circunstancias lo condena a permanecer en la condición de injusticia original.

Para Will Kymlicka, el derecho a vivir y trabajar en un Estado no debería depender del lado de la frontera en que se nace ni esto debería ser un obstáculo para la movilidad,<sup>3</sup> entre otras razones porque las fronteras se han delimitado

---

<sup>1</sup> Cf. Will Kymlicka, *Fronteras territoriales, una perspectiva liberal igualitarista*. Trad. de Karla Pérez Portilla. [España], Trotta, 2006, p. 37.

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, la extrema pobreza no es motivo para otorgar asilo, pero se menciona sólo para resaltar las circunstancias que obligan a las personas a salir de su país de residencia.

<sup>3</sup> W. Kymlicka, *op. cit.*, n. 1.

por causas que ahora consideramos ilegítimas (conquistas, colonización). Esa afirmación es congruente con el ideal de universalidad de los derechos humanos, pero, tal como reconoce el propio autor, se trata de una idea radical y para muchos irreal.<sup>4</sup>

De hecho, todos los Estados, incluso las democracias más liberales, imponen límites y requisitos a las personas extranjeras para entrar y permanecer en su territorio, requisitos que se justifican con argumentos de seguridad,<sup>5</sup> identidad nacional<sup>6</sup> o de recursos.<sup>7</sup> No obstante, la imposición de esas condiciones debe basarse en el respeto de los valores fundamentales de las sociedades democráticas,<sup>8</sup> en especial cuando se trata de imponerlas a una persona que vive por debajo del umbral básico por el simple azar de nacer en otro país. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para imponer esas políticas restrictivas debe realizarse un ejercicio de ponderación entre el interés legítimo del Estado de proteger y promover el bienestar general, por

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> El art. XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la *seguridad de todos* y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. El propio Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está acorde con esta idea y en su art. 12.3 establece que los derechos de libre circulación y a salir de su propio país “no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la *seguridad nacional*, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto”. Las cursivas son mías.

<sup>6</sup> W. Kymlicka, *op. cit.*, n. 1, p. 44.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 76 y ss.

<sup>8</sup> OEA, CIDH, Caso de Andrea Mortlock, Informe núm. 63/08 (admisibilidad y fondo), caso núm. 12.534, párr. 78, 25 de julio de 2008 (Estados Unidos).

un lado, y la obligación de respetar los derechos fundamentales, por el otro.<sup>9</sup>

Los argumentos de identidad nacional pueden incluso ser compatibles con una política generosa de asilo. Las personas extranjeras pueden contribuir potencialmente a una nación y no necesariamente ser una amenaza a la identidad cultural, por lo cual se puede establecer para ellos ciertas políticas de integración a la sociedad. Por ejemplo, a México –país con una reconocida tradición de asilo– han llegado personas que realizaron importantes contribuciones a la cultura y la educación en el país.

Es probable que el tema de los recursos económicos sea el mayor obstáculo para la movilidad de las personas a través de las fronteras. La falta de recursos suficientes representa para las políticas de asilo una barrera que impide la integración a la sociedad de un gran número de personas extranjeras en situación de desplazamientos masivos.<sup>10</sup> En esos casos, en los que los Estados suelen disminuir sus cuotas de entrada de personas extranjeras, la comunidad internacional también debería ser solidaria y equilibrar la carga,<sup>11</sup> por ejemplo,

<sup>9</sup> OEA, CIDH, Caso 12.562 Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros *vs.* Estados Unidos, Informe núm. 8110, 12 de julio de 2010, párr. 51; Comité de Derechos Humanos de la ONU (UNCCPR), *Stewart vs.* Canadá, comunicación núm. 538/1993, CCPR/C/58/D/538/1993, diciembre 1996, párr. 12.10.

<sup>10</sup> La propia Convención sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce estas dificultades en su preámbulo: “Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

<sup>11</sup> ACNUR, “Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades, 27 y 28 de junio de 2011. Nota conceptual”, p. 1, disponible en: <http://www.acnur.es/pdf-reunionexpertos/2011-6-27.28-Nota-Agenda.pdf>

con la intervención de otro Estado para hacerse cargo de la persona que solicita el asilo<sup>12</sup> o el otorgamiento de recursos para hacer frente a dicha situación.<sup>13</sup>

En suma, en el mundo se presentan circunstancias que obligan a las personas a salir de su país y buscar la protección de otros Estados para salvaguardar su vida e integridad. Frente a esas circunstancias, y en aras de garantizar la universalidad de los derechos humanos, la comunidad internacional ha tomado una serie de medidas para hacer frente a la movilidad; esas medidas van desde la adopción de instrumentos internacionales hasta la creación de órganos con mandato especializado en el tema o el establecimiento de políticas y prácticas generosas de asilo.

Con el presente trabajo se pretende estudiar la política que rige en México respecto del asilo y el estatuto de los refugiados. Para ello, primero se presentará un marco general sobre el sistema internacional que prevé esas figuras, después se tratará la práctica y el régimen jurídico que rige hoy en nuestro país, y por último se identificarán algunos retos pendientes en la materia.

<sup>12</sup> México se hizo cargo de cubanos que se encontraban en otras embajadas en 1964. Cf. Antonio Carrillo, "El asilo político en México", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 11, 1979, p. 38.

<sup>13</sup> En 1997, la Unión Europea otorgó financiamiento a México para hacerse cargo de los refugiados guatemaltecos que entraron al país en los ochenta a raíz del conflicto armado. COMAR, *El refugio guatemalteco*, disponible en [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco)

## CAPÍTULO I. EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En junio de 2011, en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se modificó el artículo 11 constitucional, relativo a la libertad de tránsito, a fin de establecer en el texto la figura del asilo y el estatuto de los refugiados.<sup>14</sup> De esa forma, se adhirió un segundo párrafo a dicho artículo que prevé: “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”.

Sin duda, es un gran avance el establecimiento a nivel constitucional de cualquier figura que garantice los derechos de personas o grupos de personas que requieren protección especial. Sin embargo, con el fin de evitar prácticas que restrinjan los derechos de estas personas, es necesario hacer algunas precisiones sobre el dualismo asilo-refugio.

El texto adoptado en la Constitución ha sido motivo de múltiples debates, incluso antes de su aprobación. Hoy día existen iniciativas que pretenden modificar el texto para armonizarlo con los estándares internacionales en la mate-

<sup>14</sup> “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial* de la Federación, 10 de junio de 2011.

ria.<sup>15</sup> Una de las mayores inconformidades que se han expresado es que en México se entiende el asilo como una potestad del Estado y no como un derecho humano. La redacción adoptada en el artículo 11 podría confirmar esa idea porque sólo establece el derecho de “solicitar” asilo, no el derecho a “recibirlo” o “disfrutarlo”, tal como establecen algunos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para entender la política de México en el tema y dar una alternativa que permita garantizar los derechos de las personas que se han visto obligadas a solicitar asilo, es necesario primero estudiar la evolución de esas dos figuras en el derecho internacional.

## 1. Sistema de protección en América

El primer instrumento internacional sobre asilo fue adoptado en 1928 en La Habana, Cuba. Ese tratado, denominado Convención sobre Asilo,<sup>16</sup> contiene sólo dos disposiciones sustantivas: la primera prohíbe otorgar asilo a las personas que hayan cometido delitos comunes, mientras que la se-

---

<sup>15</sup> Senado de la República, “Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa de los senadores Mariana Gómez del Campo Gurza y Zoé Robledo Aburto, 3 de septiembre de 2013”, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43212>. “Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa de la senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 3 de septiembre de 2013”, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43216>

<sup>16</sup> Convención sobre Asilo, adoptada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928 y suscrita por México en la misma fecha.



gunda lo admite en casos urgentes para delincuentes políticos como un derecho o como “humanidad tolerancia”. Más que regular la figura, este instrumento parece restringir su práctica para evitar conflictos diplomáticos, pues impone al Estado asilante ciertos requisitos frente al Estado territorial (donde se encuentran las representaciones diplomáticas o navíos), como darle aviso y solicitarle un salvoconducto que permita la salida del asilado. Este instrumento, por demás ambiguo, no establece lo que se debe entender por delito común, delito político, urgencia o “humanidad tolerancia” (probablemente el concepto más impreciso).

Con el fin de aclarar el sentido de la Convención de La Habana, en 1933 fue adoptada en Montevideo, Uruguay, la Convención sobre Asilo Político.<sup>17</sup> Este tratado, que también se caracteriza por contener pocas disposiciones, considera el asilo político como una “institución humanitaria”, y al igual que la Convención de La Habana, prohíbe su procedencia por delitos comunes y especifica que los solicitantes deben estar procesados o sentenciados. Además, establece un criterio para considerar los casos de urgencia.<sup>18</sup> Estas dos convenciones fueron pensadas para regular lo que ahora llamamos “asilo diplomático”, es decir, el que se solicita en las representaciones diplomáticas, los navíos de guerra, los campamentos o las aeronaves militares establecidos en otro país.

Después, y sin que haya mediado acto diplomático que anule la vigencia de las dos convenciones anteriores, en 1954 se adoptaron dos instrumentos para aclarar el sentido de la figura

<sup>17</sup> Convención sobre Asilo Político, adoptada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933 y suscrita por México en la misma fecha.

<sup>18</sup> Véase el art. VI.

de asilo y su procedencia: la Convención sobre Asilo Diplomático<sup>19</sup> y la Convención sobre Asilo Territorial, adoptadas en Caracas, Venezuela.<sup>20</sup> La primera da mayor claridad a la Convención de Asilo y la Convención de Montevideo, mientras que la segunda responde a una realidad en la que las personas solicitaban asilo en las fronteras de los Estados o dentro de sus fronteras.

La Convención sobre Asilo Diplomático es más exhaustiva que los tratados que la anteceden: especifica que se otorgará asilo en casos de “persecución” y abre la posibilidad de otorgarlo cuando dicha persecución se dé por “motivos” políticos y no sólo a “delincuentes” políticos. Una de sus mayores contribuciones es que determina la potestad del Estado asilante para calificar la naturaleza del delito o los motivos de la persecución, con lo que supera lo establecido por el tratado de Montevideo, en el sentido de que el delito sea calificado por la autoridad que procesa o sentencia, es decir, según la Convención de Montevideo, el Estado que debía calificar si se trata de delito “político” o no, era el Estado donde se encontraba el solicitante; con la Convención sobre Asilo Diplomático, es el Estado asilante el que debe calificar si se trata o no de delito político, lo cual resulta coherente ya que el gobierno que persigue tendrá motivos para evitar que el perseguido obtenga protección de otro Estado.

En la Convención sobre Asilo Diplomático se encuentra el origen de la concepción del asilo como una potestad del Estado. En su artículo II establece que: “Todo Estado tiene

<sup>19</sup> Convención sobre Asilo Diplomático, adoptada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954 y suscrita por México en la misma fecha.

<sup>20</sup> Convención sobre Asilo Territorial adoptada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954 y suscrita por México en la misma fecha.

derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”. De manera aislada, este artículo parece oponer un derecho del Estado frente al solicitante, pero si lo leemos en armonía con todo el tratado y con la evolución que se dio de la figura, podríamos concluir que este “derecho” del Estado asilante es más bien un derecho oponible frente al Estado territorial, el cual no tendrá más opción que respetar la decisión del Estado asilante, esto es, su derecho a conceder asilo.

Por su parte, la Convención sobre Asilo Territorial también establece el “derecho” del Estado de admitir dentro de su territorio a cualquier persona que juzgue conveniente, “derecho” –y en esto sí es muy clara esta Convención– oponible frente a otros Estados y no frente al solicitante de asilo. De esta manera, el artículo I establece: “Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno”. A diferencia de los instrumentos antes mencionados, esta Convención introduce elementos de derechos humanos y deja atrás el lenguaje que caracteriza a los otros tratados, que sólo pretendían evitar conflictos diplomáticos. De esta Convención también es importante resaltar que en diferentes artículos se utilizan como sinónimos “asilado” y “refugiado” político.

Quince años después, esto es, en 1969, la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>21</sup> estable-

<sup>21</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. México se adhirió el 24 de marzo de 1981.

ció claramente el derecho de toda persona a “buscar y recibir asilo” en caso de “persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos” (art. 22.7). Con este instrumento quedó claro el derecho del solicitante a “recibir” la protección del Estado elegido y se superó la idea de que se trata de una potestad del Estado.

Si todos estos instrumentos interamericanos continúan vigentes de manera simultánea, como al parecer sucede, se tendrá que elegir la Convención Americana para armonizar la legislación nacional. Esta afirmación se basa en dos principios: el primero, referente a que la norma posterior deroga la norma anterior, y el segundo, más importante aún, relativo a la aplicación del principio *pro persona*, por virtud del cual se tiene que elegir la norma más protectora a la persona o menos restrictiva, esto es, la norma que reconoce el derecho a “recibir” asilo y no aquella que establece la potestad del Estado de otorgarlo.

Por su parte, en el marco del *soft law*, cuatro declaraciones establecen criterios para favorecer los derechos de asilados y refugiados. La Declaración Americana<sup>22</sup> establece en su artículo XXVII el derecho a “buscar y recibir asilo” en caso de “persecución que no sea motivada por delitos de derecho común”. Este artículo ha sido interpretado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la luz de los tratados de Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

<sup>23</sup> OEA, CIDH, caso 10.675 Interdicción de los haitianos en Estados Unidos, informe núm. 51/96, 13 de marzo de 1997, párr. 155.

En 1984, varios países americanos, entre ellos México, suscribieron la Declaración de Cartagena,<sup>24</sup> por la que se amplió el concepto de “refugiado” establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su correspondiente protocolo. Este instrumento será retomado en el siguiente apartado, cuando se hable de los tratados pertinentes. Por lo pronto, basta mencionar que en el sistema interamericano también se ha desarrollado la figura de “refugiado”, aunque en instrumentos no vinculantes.

Para reforzar esta idea, también es preciso señalar la existencia de la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004)<sup>25</sup> y la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010).<sup>26</sup>

## 2. Sistema jurídico en el marco de las Naciones Unidas

De manera paralela a la adopción de los instrumentos interamericanos sobre los derechos de los asilados y refugiados, en el sistema universal se adoptaron dos instrumentos que

<sup>24</sup> Declaración de Cartagena, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

<sup>25</sup> Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptada el 16 de noviembre del 2004 en la ciudad de México.

<sup>26</sup> Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, adoptada el 11 de noviembre del 2010 en Brasil.

regulan el estatuto de los refugiados. El primero de ellos en 1951, esto es, tres años antes de que se adoptaran las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial en América, es la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951).<sup>27</sup> De acuerdo con esta Convención, el refugiado se refiere a la persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; 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 (art. 1.a.2).

En esta Convención se establecen como elementos de inclusión, es decir, como elementos para reconocer el estatuto de los refugiados: *a)* fundados temores, *b)* persecución, *c)* cinco motivos de persecución, *d)* que el solicitante se encuentre fuera del país de nacionalidad o residencia habitual y *e)* que no pueda o no quiera acogerse a la protección de su Estado.

Por otro lado, establece como elementos de exclusión algunas cláusulas para evitar que se otorgue protección a las

---

<sup>27</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. México se adhirió el 7 de junio de 2000.

personas que no la necesiten<sup>28</sup> o que no la merezcan.<sup>29</sup> Por último, establece criterios de cesación que tienen que ver con la voluntad de la persona refugiada o porque ya no existen las razones por las cuales se otorgó la protección.

Como se observa, esta definición es más amplia que la otorgada por los tratados interamericanos, en primer lugar porque atiende a “temores fundados” y no a la certeza de que una persona sea perseguida, y en segundo lugar porque amplía la lista de motivaciones que causan la persecución y no se limita a las motivaciones políticas. En el *Manual de procedimientos y criterios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* se señala que la condición de refugiado deriva de las circunstancias de la persona, por lo que no es otorgada por el Estado sino más bien reconocida por éste.<sup>30</sup>

Como se adelantó, la Declaración de Cartagena, el segundo instrumento, amplía aún más, en el marco del sistema interamericano, las motivaciones por las que se puede presentar una persecución que cause el reconocimiento de la condición de refugiado. Así, este instrumento establece en su tercera conclusión que también se considera como refugiados a las personas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia

<sup>28</sup> Así, por ejemplo, el art. 1D excluye de la protección de la Convención a las personas que ya reciben protección o asistencia de una agencia o instancia de las Naciones Unidas que no sea el ACNUR.

<sup>29</sup> El art. 1F excluye a las personas de quienes existen sospechas fundadas de que cometieron crímenes de guerra, contra la paz o la humanidad, delitos graves no políticos o actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

<sup>30</sup> ACNUR, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”, 1992, párr. 70, disponible en: [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=4359](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=4359)

generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Además, la Convención del 1951 establece derechos y libertades que se deberán respetar a todo refugiado, tales como la no discriminación, la libertad de asociación, de practicar su religión, de formar patrimonio, derechos laborales, acceso a la justicia, entre otros, que deberán ser garantizados por el país de refugio. De esa Convención resalta el principio de no devolución, por virtud del cual ningún Estado podrá poner al refugiado en territorios donde su vida o su libertad peligen. Ésta es la regla que sustenta el derecho de toda persona a que se le reconozca su condición de refugiado.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 fue adoptado con el fin de eliminar los límites temporales y geográficos que se habían establecido en la Convención de 1951.<sup>31</sup>

Con relación al *soft law*, la Declaración Universal<sup>32</sup> establece en su artículo 14.1 el derecho a “buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país”, que será aplicado en casos de persecución. Asimismo, en 1976 fue adoptada la Declaración sobre Asilo Territorial<sup>33</sup> con el objeto de aclarar el contenido de la Declaración Universal en la materia; esta declaración en su artículo tercero establece que:

<sup>31</sup> Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado el 4 de octubre de 1967. México se adhirió el 7 de junio de 2000.

<sup>32</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia, resolución 217 A (III).

<sup>33</sup> Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1967, resolución 2312 (XXII).



Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución.

De estas declaraciones también se desprende el derecho a “disfrutar” de asilo y el principio de no devolución. También podemos concluir que la figura de asilo no es exclusiva del sistema interamericano.

### 3. Dualismo asilo-refugio

Los distintos estándares establecidos por estos instrumentos han creado cierta confusión entre los términos “asilo” y “refugio”. A continuación mencionaré algunas diferencias aparentes entre esas figuras:

- El asilo es tratado muchas veces como una figura latinoamericana y el refugio como una figura del sistema universal. Esta idea es falsa. Ya vimos que la Convención sobre el Asilo Territorial y tres declaraciones que se adoptaron en el marco de la OEA se refieren también a la figura de “refugiado”. Por su parte, en el marco de la ONU, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados también hace referencia a la figura del asilo y se adoptaron declaraciones que usan ese término.
- El asilo es una potestad del Estado y el refugio es un derecho humano. Esta idea también es falsa. Como se mencionó, la evolución de la figura del asilo concluye

con el establecimiento en la Convención Americana del derecho a “recibir” asilo, y en las diferentes declaraciones se observa la voluntad de los Estados de establecerlo como un derecho humano.

- El asilo se otorga por motivos políticos y la condición de refugiado se reconoce por razones humanitarias. Ésta es la concepción adoptada por el texto constitucional mexicano. En efecto, el asilo es otorgado por motivos políticos, pero tal como se reconoce en la Convención sobre Asilo Político, también es una “institución humanitaria”.
- El asilo es una figura concebida para otorgar protección a las personas y el refugio fue creado para otorgar protección a grupos. Esta idea tampoco está sustentada en los instrumentos revisados. La Convención sobre Asilo Diplomático también prevé situaciones en las que grupos de personas soliciten ser beneficiados de esta protección.<sup>34</sup>

A pesar de los múltiples intentos por resolver esta aparente dicotomía entre asilo-refugio –por ejemplo, en la Conferencia de Tlatelolco, en la que se declaró que se trata de sinónimos–,<sup>35</sup> aún no se ha logrado un consenso, de tal manera que los Estados latinoamericanos establecen políticas

<sup>34</sup> Véase el art. I, segundo párrafo: “para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios”.

<sup>35</sup> Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, 1999, en la que se afirma que asilo y refugio son sinónimos; disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0010.pdf?view=1>

diferenciadas para esas figuras. En México en particular se prevén dos procesos distintos para atender las solicitudes de asilo y refugio, los cuales establecen diferencias sustanciales que repercuten en los derechos de los solicitantes de asilo.

Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y para la CIDH, la persona perseguida por los motivos establecidos en los tratados analizados se denomina refugiado, mientras que la protección solicitada a otro Estado se entiende como asilo.

## CAPÍTULO II. CRITERIOS PARA OTORGAR PROTECCIÓN CONFORME A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

### 1. Principio de no devolución

El principio de no devolución, o *non refoulement*, que ha sido reconocido como una norma del Derecho consuetudinario<sup>36</sup> y como norma de *ius cogens*,<sup>37</sup> es fundamental no sólo para estudiar cualquier solicitud de protección internacional, sino también para determinar la expulsión, deportación o extradición de alguna persona extranjera.

<sup>36</sup> ACNUR, "Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967", párr. 14, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7123.pdf?view=1>

<sup>37</sup> Declaración de Cartagena, parte III, conclusión quinta.

Esta norma, que se encuentra establecida en el artículo 33 de la Convención de 1951, prohíbe la expulsión o devolución de cualquier persona a un Estado donde su vida o su libertad peligran “a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o de sus opiniones políticas”.

Otros tratados también establecen dicha prohibición en términos similares, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 22.8, y otros tratados la establecen no sólo cuando está en riesgo la vida o la libertad, sino también cuando peligre la integridad personal, eliminando las causas establecidas en el artículo 33 de la Convención de 1951.<sup>38</sup>

Para la CIDH, esta prohibición representa la “obligación suprema de los Estados” cuando se trata de refugiados y solicitantes de asilo,<sup>39</sup> y es aplicable también en embarcaciones interceptadas en alta mar.<sup>40</sup>

En la práctica, para las autoridades migratorias resultará complejo determinar cuándo existe realmente un peligro a la vida, integridad o libertad de una persona. El Comité contra la Tortura estableció algunos criterios que pueden ser de utilidad. Así, en un caso reciente contra Suiza, el Comité contra la Tortura (CAT) determinó que no era necesario

<sup>38</sup> La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (art. 16) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 13).

<sup>39</sup> OEA, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado”, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 febrero 2000, párr. 24.

<sup>40</sup> OEA, CIDH, caso 10.675. Interdicción de los haitianos en Estados Unidos, *op. cit.*, n. 23.

demostrar que el riesgo a ser torturado es muy probable, pero sí que ese peligro sea previsible, real y personal.<sup>41</sup> El Comité atribuyó en este caso la carga de la prueba al solicitante de la protección y concluyó que no existía una violación al artículo 3 del CAT, al no haber proporcionado el solicitante pruebas suficientes sobre las represalias que, según alegaba, habían sufrido sus familiares.

En otro caso contra Alemania, el Comité tomó en cuenta la existencia de un cuadro persistente de “violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos” en el lugar donde se pretendía devolver al peticionario<sup>42</sup> para corroborar el peligro en el que se encontraba, aunque resaltó que esta prueba no es determinante y debe estar acompañada de otras que corroboren el peligro.

En conclusión, el principio de no devolución es la piedra angular del derecho de los refugiados,<sup>43</sup> el cual va de la mano con la obligación de los Estados de proteger los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre en su territorio. Sin embargo, la carga de la prueba la tiene la persona que solicita la protección.

<sup>41</sup> Comité contra la Tortura, *M. B vs. Suiza*, CAT/C/50/D/439/2010, 11 de julio de 2013, párr. 7.4; véase también *Documentos oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo tercer periodo de sesiones*, suplemento núm. 44 (A/53/44), anexo IX, párr. 6.

<sup>42</sup> Comité contra la Tortura, *Onsi Abichou vs. Alemania*, CAT/C/50/D/430/2010, 11 de julio de 2013, párr. 11.5.

<sup>43</sup> Daniel O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos: norma, jurisprudencia y doctrina del sistema universal e interamericano*, 2a. ed. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, p. 650.

## 2. Derecho de audiencia

Como se ha visto, las personas que solicitan la protección de otro Estado bajo estos esquemas lo hacen en virtud del riesgo inminente en el que se encuentra su vida e integridad personal. A fin de evitar un error de consecuencias irremediables, se debe establecer un proceso por medio del cual se garantice el derecho de audiencia a cualquier solicitante de asilo.

Independientemente del lugar en el que se solicite la protección del Estado, ya sea en un recinto diplomático, en la frontera o estando dentro de la frontera, todos los solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos que permitan decidir sobre su solicitud y que sean justos, no discriminatorios y apropiados para la naturaleza de la solicitud.<sup>44</sup> Para el ACNUR, un procedimiento único y consolidado que examine si se reúnen los requisitos para ser reconocido como refugiado resulta la forma más clara y rápida de identificar a las personas con necesidades de protección internacional.<sup>45</sup>

La CIDH, al interpretar el artículo XXVII de la Declaración Americana, reconoce el derecho de cualquier persona que busca asilo a ser oído al presentar su solicitud,<sup>46</sup> derecho que se encuentra estrechamente vinculado al debido proceso.<sup>47</sup> Bajo este criterio, aunque ningún Estado se encuentra obligado a otorgar la protección internacional, tampoco podría rechazar de manera arbitraria las solicitudes de asilo que se le

<sup>44</sup> ACNUR, "Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)", EC/CG/01/12, 31 de mayo de 2001, párr. 50.a.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párr. 24.

<sup>46</sup> OEA, CIDH, caso 10.675 Interdicción de los haitianos en Estados Unidos, *op. cit.*, n. 23.

<sup>47</sup> OEA, CIDH, "Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo...", *op. cit.*, n. 39, párr. 60.

presenten, sino al menos estudiarlas y fundamentar su determinación.<sup>48</sup> Ese estudio deberá llevarse a cabo caso por caso, debido a que los factores que impulsan a las personas a huir de la persecución son distintos en cada situación particular.<sup>49</sup>

Además, el derecho de buscar asilo necesariamente requiere que los solicitantes tengan la oportunidad de presentar su solicitud ante una instancia plenamente competente para tomar decisiones,<sup>50</sup> para lo cual se puede ofrecer una entrevista personal, a menos que la solicitud sea manifiestamente fundada y se prevea una determinación positiva.<sup>51</sup>

En caso de una decisión negativa, el proceso debe contemplar la revisión de dicha determinación. Al respecto, ACNUR ha identificado que en la práctica “las normas del debido proceso exigen un mecanismo de apelación o revisión para garantizar el funcionamiento justo de los procedimientos de asilo”. Por su parte, la CIDH estableció que “una apelación en mérito del caso de una determinación negativa constituye un elemento necesario de la protección internacional”.<sup>52</sup>

Esta revisión debe contar con todas las características de un recurso efectivo, a saber: que se lleve a cabo por autoridad diferente de la que adoptó la decisión de la solicitud de asilo; que los solicitantes de asilo cuenten con asesoría legal, intérpretes e información sobre los procedimientos; que la autoridad que conoce la apelación o revisión tenga la posi-

<sup>48</sup> ACNUR, “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, *op. cit.*, n. 44, párr. 50.o.

<sup>49</sup> OEA, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo...”, *op. cit.*, n. 39, párr. 52.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párr. 68.

<sup>51</sup> ACNUR, “Procesos de asilo...”, *op. cit.*, n. 44, párr. 50.h.

<sup>52</sup> OEA, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo...”, *op. cit.*, párr. 109.

bilidad de formarse una impresión personal del solicitante, y que la apelación tenga efecto suspensivo hasta el momento en que se tome una decisión final.<sup>53</sup>

En suma, el derecho a “buscar” asilo implica el derecho de audiencia para toda persona que solicite la protección de otro Estado, a ser oída y a que su solicitud sea estudiada y valorada por una autoridad competente y capacitada; a que la determinación sea fundamentada y a que, en caso de negativa, esta determinación pueda ser revisada por una autoridad distinta de la que negó la protección.

### 3. Criterios para evaluar solicitudes de protección

El ACNUR ha desarrollado múltiples documentos que sirven de apoyo a los Estados para establecer los criterios y procedimientos en esta materia. El *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*<sup>54</sup> es la guía que se debe seguir para determinar si una persona cumple o no con los requisitos para reconocer su condición de refugiado. Esta guía fue

<sup>53</sup> ACNUR, “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, *op. cit.*, párr. 43. Para profundizar más sobre el recurso efectivo, se puede consultar también “Declaración del ACNUR sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de asilo”, publicada en el contexto de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo de Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación del artículo 39 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (DPA), y los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

<sup>54</sup> ACNUR, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”, *op. cit.*, n. 30.



elaborada con la intención de identificar los elementos necesarios para tomar una decisión justa y eficiente, a la luz de los principios internacionales sobre la protección de los refugiados. El manual no se ocupa de establecer un procedimiento para conceder protección, únicamente otorga lineamientos que se deben tomar en cuenta para determinar si una persona que solicita la protección cuenta con las características de refugiado de conformidad con la definición establecida en el artículo 1o. de la Convención de 1951.

Según el manual, el proceso para determinar la condición de refugiado se desarrolla en dos etapas: primero, es necesario comprobar los hechos del caso, y segundo, es preciso aplicar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos comprobados. Además, el manual advierte la dificultad que representa determinar cada una de estas etapas, por lo cual establece criterios de interpretación acerca de los elementos incluyentes, excluyentes y de cesación del estatuto de los refugiados. Así, por ejemplo, establece qué debe entenderse por temor fundado, persecución, pertenencia a un grupo social y todas las características de exclusión y cesación.<sup>55</sup>

Por otro lado, el ACNUR adoptó en 2001 el documento “Procesos de asilo, procedimientos de asilo justos y eficientes”, en el que se reflejan las buenas prácticas de los procedimientos que algunos Estados han adoptado para otorgar la protección internacional. A diferencia del manual, este documento ya no se enfoca en la interpretación que debe

<sup>55</sup> Un documento complementario del manual es la “Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, 2001, disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a629dc2>

darse a cada uno de los elementos constitutivos de la condición de refugiado, sino que trata de establecer las características de los procedimientos que deben seguirse para otorgar la protección internacional.

De acuerdo con este documento, para el establecimiento de los procedimientos de asilo se deben tomar en cuenta los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como las conclusiones relevantes del Comité Ejecutivo.<sup>56</sup>

El presente trabajo no pretende ser exhaustivo respecto de los criterios utilizados por el ACNUR para determinar la condición de refugiado o establecer los procedimientos adecuados, para lo cual el lector interesado puede remitirse al estudio de los documentos señalados; más bien, sólo interesa aquí resaltar algunos puntos importantes para evaluar los procedimientos y criterios establecidos por México al determinar la protección de personas que así lo solicitan. Por ejemplo, una de las recomendaciones establecidas por el ACNUR es el establecimiento de un procedimiento único para evaluar las peticiones de todos los solicitantes de protección. Como se observará más adelante, en México se establecen dos procedimientos distintos, cada uno con sus variantes, para determinar si se otorga o no la protección.

Otro de los criterios establecidos por el ACNUR que vale la pena resaltar es que los procedimientos de asilo deben respetar la confidencialidad de solicitud de asilo, es decir, no se debe compartir con el país de origen ninguna información

---

<sup>56</sup> ACNUR, "Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)", *op. cit.*, n. 44.

de la solicitud.<sup>57</sup> Sin embargo, en la práctica el denominado asilo diplomático demanda que se informe al Estado territorial a fin de que otorgue el salvoconducto correspondiente. Por otro lado, el establecimiento de plazos dentro de los cuales se deben presentar las solicitudes ha sido declarado contrario a los estándares de protección internacional.<sup>58</sup>

### CAPÍTULO III. POLÍTICA DE ASILO Y RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS EN MÉXICO

México se ha caracterizado por ser un país solidario con las personas que por diversos motivos se han visto obligadas a abandonar su país de origen, independientemente del marco jurídico que se haya aplicado. En los años treinta fue un país de acogida para españoles que huían de la guerra civil, en los setenta, de sudamericanos que huían de las dictaduras militares, y en los ochenta, de guatemaltecos afectados por el conflicto armado.

En 1980 se estableció la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, órgano encargado de atender las necesidades de la población refugiada, como respuesta a los flujos de personas provenientes de Centroamérica. Se trata de un órgano

<sup>57</sup> *Ibid.*, párr. 50.m.

<sup>58</sup> *Ibid.*, párr. 20. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Jabari vs. Turquía*, sentencia de 10 de julio de 2000, párr. 40.

intersecretarial integrado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

El gobierno de México y el ACNUR acordaron en 1982 establecer una representación de dicho organismo internacional en nuestro país, para proporcionar apoyo en esta materia. Del marco jurídico existente se desprende que México establece cuatro tipos de protección: refugio, protección complementaria, asilo territorial y asilo diplomático. Contrario a la recomendación del ACNUR, México cuenta con distintos procedimientos para determinar si otorga o no protección a los solicitantes de asilo, los cuales se analizan a continuación.<sup>59</sup>

## 1. Refugio y protección complementaria

El *refugio* se encuentra regulado por la Ley de Refugio y Protección Complementaria<sup>60</sup> y su Reglamento.<sup>61</sup> En la Ley se establece el derecho del refugiado a que se le reconozca dicha condición cuando:

- El solicitante se encuentre en territorio nacional.
- Haya salido de su país de origen debido a temores fundados de ser perseguido.

<sup>59</sup> Para ACNUR es deseable un procedimiento único; “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, *op. cit.*, n. 44, párr. 60.

<sup>60</sup> Ley de Refugio y Protección Complementaria, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de enero de 2011.

<sup>61</sup> Reglamento de la Ley de Refugio y Protección Complementaria, publicado el 21 de febrero de 2012.

- Los motivos de la persecución sean raciales, religiosos, derivados de la nacionalidad, de su género, de la pertenencia a un grupo social o de sus opiniones políticas, o derivados de la violencia generalizada, agresión, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- El solicitante no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país de origen a causa del temor fundado.

Como se observa, esta ley retoma tanto los elementos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados como los de la Declaración de Cartagena, e introduce una motivación más: el que sea perseguido por su género. La introducción de este elemento le ha valido el reconocimiento internacional.<sup>62</sup>

La Secretaría de Gobernación es la institución encargada de evaluar la solicitud, emitir o en todo caso negar el reconocimiento de la condición de refugiado. Para ello, además de la información que proporcione el solicitante, también se deberá requerir información a la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de las circunstancias en el país de origen que motivaron la solicitud.

La Ley de Refugio y Protección Complementaria también establece las mismas causales de exclusión establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, es

<sup>62</sup> ACNUR, "México: Alto Comisionado expresa satisfacción por nueva Ley sobre Refugiados", 10 de diciembre de 2010, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mexico-alto-comisionado-expresa-satisfaccion-por-nueva-ley-sobre-refugiados/>

decir, las razones por las que no se reconocerá la condición de refugiado, a saber: que haya cometido un delito contra la paz, genocidio, crímenes de lesa humanidad o de guerra; que haya cometido un delito calificado como grave, o que haya cometido actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas, esto es, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

También prevé las condiciones por las que este reconocimiento podrá cesar, cancelarse o revocarse, en cuyos casos el refugiado tiene derecho a recurrir dicha determinación.

La misma Ley también regula la figura de la *protección complementaria*, que tiene por objeto proteger a la persona que no se ajuste a los supuestos que dan origen a la condición de refugiado pero que requiera la protección del Estado receptor para no ser devuelto al territorio de otro país, en donde su vida peligra o donde existen razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esta disposición claramente responde al principio de no devolución establecido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura.

En la introducción de este trabajo se puso un énfasis especial en la situación de extrema pobreza en la que viven muchas personas, razón por la que huyen de su país de origen en busca de mejores condiciones de supervivencia. Aunque la comunidad internacional tiene la obligación moral de tomar medidas para erradicar la injusticia que recae en quienes viven en esas circunstancias, y a pesar de la gravedad de esa situación, ningún instrumento la retoma como motivo para reconocer la condición de refugiado e incluso se la ex-

cluye de las causales de integración.<sup>63</sup> Cualquier persona podría decir que esa problemática debe plantearse desde el marco jurídico de las personas migrantes y no desde el punto de vista de los derechos de los refugiados. Sin embargo, así como el criterio de persecución por motivos de género fue incluido en la ley como una causa para otorgar protección —elemento que no se encontraba en ningún instrumento internacional—, también se puede considerar la situación de extrema pobreza para abrir las posibilidades de quienes huyen para salvaguardar su integridad.

Para Miguel Carbonell, un Estado democrático no sólo debe considerar otorgar asilo a las personas perseguidas por cuestiones políticas o religiosas, sino también a quienes huyen de las miserables condiciones económicas en las que se encuentran en su país; es decir, los Estados deberían considerar en sus políticas de asilo la falta de protección de los derechos económicos sociales y culturales que el propio Estado niega a sus ciudadanos.<sup>64</sup> La figura de protección complementaria podría abrir las puertas para considerar esta posibilidad.

## 2. Asilo

De conformidad con lo dispuesto en el tercer artículo transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, por la que se modificó el artículo 11 constitucio-

<sup>63</sup> ACNUR, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”, *op. cit.*, n. 30, párr. 39.

<sup>64</sup> Miguel Carbonell, “¿Se justifican las fronteras en el siglo XXI?”, en W. Kymlicka, *op. cit.*, n. 1, p. 19.

nal, en junio de 2012 debió expedirse en México una ley en materia de asilo. Sin embargo, hasta el día de hoy sólo se ha presentado una iniciativa para reformar la ley sobre refugiados, que hasta el momento no ha sido aprobada.<sup>65</sup> Mientras no se cuente con la citada ley secundaria, deben continuar aplicándose las disposiciones en materia de asilo contenidas en la Ley General de Población<sup>66</sup> y su Reglamento.<sup>67</sup>

La Ley de Migración<sup>68</sup> establece que un asilado político es la persona extranjera que “solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en términos de los tratados y convenciones internacionales de los cuales sea Parte el Estado mexicano” (art. 3).

Tal como lo hacen los tratados sobre asilo en el marco de la OEA, el Reglamento de la Ley General de Población, en su artículo 165, distingue entre asilo político territorial y asilo político diplomático. En ambos casos, la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de decidir si se otorga o no el asilo, aun si la solicitud fue realizada en alguna representación diplomática.

Una grave consecuencia de hacer una distinción tan radical entre asilo y condición de refugiado es que la legislación

<sup>65</sup> “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Migración”, presentada por el Ejecutivo Federal el 9 de octubre de 2012 y turnado a Comisiones el 3 de septiembre de 2013. Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/minutas/lxii.php?comt=35&tipo\\_turnot=2&edot=T](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/minutas/lxii.php?comt=35&tipo_turnot=2&edot=T)

<sup>66</sup> Ley General de Población, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de enero de 1974.

<sup>67</sup> Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de abril de 2000.

<sup>68</sup> Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de mayo de 2011.



secundaria limita los derechos de las personas que solicitan asilo, lo que no ocurre con quienes solicitan el refugio. Así, por ejemplo, sobre el asilo territorial, el Reglamento de la Ley General de Población establece que mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso en particular, la persona extranjera deberá permanecer en el puerto de entrada, sin definir el plazo en el que deberá dar noticia sobre dicha determinación.

En caso de asilo diplomático, el artículo 165 del Reglamento señala que las Embajadas de México aceptarán en sus residencias a las personas extranjeras que lo soliciten “siempre que sean originarios del país en donde aquellas se encuentren”; es decir, si una persona de nacionalidad argentina solicitara asilo en la Embajada de México en Chile, el Embajador tendría que rechazar la solicitud, aun si la persona se encuentra en peligro, contraviniendo el principio de no devolución.

A diferencia de los solicitantes de refugio, en el caso de los solicitantes de asilo no se prevé el derecho a recurrir la negativa de protección, de tal manera que cualquier autoridad migratoria o que se encuentre en recintos diplomáticos podrá negar la protección sin necesidad de fundamentar por qué lo niega y sin que esta determinación pueda ser revisada por ninguna autoridad capacitada en el tema.

Por otro lado, a diferencia de lo que acontece con la persona a quien se le reconoce el estatuto de refugiado, los asilados quedarán sujetos a ciertas condiciones:

- La Secretaría de Gobernación (SEGOB) determinará el sitio en el que el asilado debe residir, así como las actividades a las que se pueda dedicar.

- En cada cambio de actividad deberá solicitar *permiso* a la SEGOB.
- Al momento que hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el asilo, el asilado abandonará el país dentro de los 30 días siguientes.
- La SEGOB podrá autorizar el cambio de calidad o característica migratoria, previa renuncia expresa de la persona extranjera a su condición de asilado.
- El solicitante de asilo no tiene el derecho de recurrir la negativa de otorgarlo.

De esta suerte, para México existen diferencias fundamentales entre asilo y refugio, diferencias que repercuten directamente en los derechos de las personas extranjeras que solicitan el asilo. Del estudio de la legislación podemos resaltar las siguientes:

- El asilo es una facultad discrecional del Estado, mientras que el refugio es un derecho humano. Por lo tanto, el asilo se otorga y el estatuto de refugiado se reconoce.
- Los motivos de persecución son diferentes. Para otorgar el asilo, debe tratarse de delitos políticos o delitos comunes con fines políticos. Para reconocer el estatuto de refugiados, los motivos de persecución son amplios: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

- El asilo se otorga sólo en casos de urgencia y cuando existe certeza de que el solicitante es perseguido y su vida o libertad se encuentren en peligro. Para reconocer el estatuto de los refugiados, basta con la existencia de temores fundados de persecución.
- En el procedimiento de asilo, el solicitante puede o no estar en territorio del Estado asilante. Para el caso del refugio, el solicitante debe encontrarse en el territorio del Estado que habría de reconocer el refugio.
- En caso de asilo diplomático, al otorgarlo se debe informar al Estado territorial, para que éste emita el salvoconducto correspondiente. Una vez presentada la solicitud de reconocimiento de refugiado, no se podrá proporcionar información al país de origen.

Existe ya una iniciativa para regular la figura de asilo de manera que se garanticen los derechos de las personas que solicitan asilo al Estado mexicano, pero ésta aún establece la diferencia entre las figuras de asilo. En la medida en la que se avance en su discusión, ésta debería incorporar también las salvaguardas establecidas para las personas solicitantes de refugio.



## REFLEXIONES FINALES

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 representó un gran cambio en la concepción del derecho internacional en México. Sin duda, el establecimiento de las figuras de asilo y refugio es un gran avance para mejorar la práctica del reconocimiento de los derechos de personas que buscan protección internacional.

Este escenario nos proporciona una oportunidad para conocer mejor las normas internacionales que regulan estas figuras, establecer mejores y más eficientes procesos para evaluar las solicitudes de protección y así beneficiar a las personas que por diversas y lamentables circunstancias han abandonado su país.

Existen criterios bien definidos para garantizar los derechos de las personas que solicitan esta protección, los cuales deberán observarse en aras de fomentar la universalidad de los derechos humanos, derechos que inician con el trato digno a las personas y que implican al menos una garantía de audiencia para que los Estados evalúen cada una de las situaciones.

Existen también grandes retos. La existencia de dos marcos jurídicos internacionales aparentemente diferentes genera una dualidad en la concepción del asilo y el estatuto de los refugiados y, por tanto, promueve el establecimiento de regulación interna distinta.

En la medida en que se sigan diferenciando los procedimientos para otorgar asilo y para reconocer el estatuto de los refugiados, se dará un trato diferenciado a personas cuyas únicas aspiraciones son vivir en mejores condiciones.

Aún queda pendiente la aprobación de la legislación secundaria para regular la procedencia y procedimiento de las solicitudes de asilo y la aprobación de las iniciativas presentadas para cambiar el texto constitucional que sugieren un mejor reconocimiento de los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

- CARBONELL, MIGUEL, “¿Se justifican las fronteras en el siglo XII”, en Will Kymlicka, *Fronteras territoriales, una perspectiva liberal igualitarista*. Trad. de Karla Pérez Portilla. [España], Trotta, 2006.
- CARRILLO, ANTONIO, “El asilo político en México”. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México, núm. 11, 1979, pp. 27-38.
- FRANCO, LEONARDO, *El asilo y la protección de los refugiados en América Latina, acerca de la confusión terminológica “asilo-refugio”*. Argentina, Universidad de Lanus, 2001.
- KYMLICKA, WILL, *Fronteras territoriales, una perspectiva liberal igualitarista*. Trad. de Karla Pérez Portilla. [España], Trotta, 2006.
- O’DONNELL, DANIEL, *Derecho internacional de los derechos humanos: norma, jurisprudencia y doctrina del sistema universal e interamericano*. 2a. ed. México, TSJDF, 2012.

### Legislación

- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, PACTO DE SAN JOSÉ, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, México se adhirió el 24 de marzo de 1981.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, adoptada en Cartagena de Indias, Colombia el 9 de diciembre de 1985, México ratificó el 22 de junio de 1987.

- CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS, adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 20 de diciembre de 2006, ratificada por México el 18 de marzo de 2008.
- CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 10 de diciembre de 1984, México ratificó el 23 de enero de 1986.
- CONVENCIÓN SOBRE ASILO, adoptada en la Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928 y ratificada por México el 6 de febrero de 1929.
- CONVENCIÓN SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO, adoptada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954 y ratificada por México el 6 de febrero de 1957.
- CONVENCIÓN SOBRE ASILO POLÍTICO, adoptada en Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1933 y ratificada por México el 27 de enero de 1936.
- CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL adoptada en Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954 y ratificada por México el 3 de abril de 1982.
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, México se adhirió el 7 de junio de 2000.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 10 de junio de 2011.
- \_\_\_\_\_, LEY DE MIGRACIÓN, publicada el 25 de mayo de 2011.
- \_\_\_\_\_, LEY DE REFUGIO Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA, publicada el 27 de enero de 2011.
- \_\_\_\_\_, LEY GENERAL DE POBLACIÓN, publicada el 7 de enero de 1974.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, adoptado en Nueva York, Estados Unidos, el 16 de diciembre de 1966, México se adhirió el 23 de marzo de 1981.



\_\_\_\_\_, **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN**, publicado el 14 de abril de 2000.

\_\_\_\_\_, **REGLAMENTO DE LA LEY DE REFUGIO Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA**, publicado el 21 de febrero de 2012.

## Declaraciones internacionales

**ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS**, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia, resolución 217 A (III).

\_\_\_\_\_, Declaración sobre Asilo Territorial, adoptada el 14 de diciembre de 1967, resolución 2312 (XXII).

**COLOQUIO SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS Y HUMANITARIOS**, Declaración de Cartagena, adoptada en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

**DECLARACIÓN DE BRASÍLIA SOBRE LA PROTECCIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS Y APÁTRIDAS EN EL CONTINENTE AMERICANO**, adoptada el 11 de noviembre del 2010 en Brasil.

**DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA**, adoptada el 16 de noviembre de 2004 en la ciudad de México.

**NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA**, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá, Colombia, 1948.

## Casos

**OEA, CIDH**, Caso 12.534 Andrea Mortlock *vs.* Estados Unidos, Informe núm. 63/08, 25 de julio de 2008.

\_\_\_\_\_, Caso 12.562 Wayne Smith, Hugo Armendariz, y otros *vs.* Estados Unidos, Informe núm. 8110, 12 de julio de 2010.

- \_\_\_\_\_, Caso 10.675 Interdicción de los haitianos en Estados Unidos, Informe núm. 51/96, 13 de marzo de 1997.
- \_\_\_\_\_, “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado”, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 febrero 2000.
- ONU COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, “Comunicación núm. 538/1993 Stewart *vs.* Canadá”, CCPR/C/58/D/538/1993, diciembre 1996.
- ONU, COMITÉ CONTRA LA TORTURA, “Comunicación núm. 439/2010 M.B *vs.* Suiza”, CAT/C/50/D/439/2010, 17 de julio de 2013.
- \_\_\_\_\_, “Comunicación núm. 430/2011 Onsi Abichou *vs.* Alemania”, CAT/C/50/D/430/2010, 17 de julio de 2013.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, “JABARI *VS.* TURQUÍA”, sentencia de 10 de julio de 2000, párr. 40.

## Otros documentos

- ACNUR, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”, 1992, párr. 70, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4f5897892.html>
- \_\_\_\_\_, “México: Alto Comisionado expresa satisfacción por nueva Ley sobre Refugiados, diciembre de 2010”, comunicado de prensa disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mexico-alto-comisionado-expresa-satisfaccion-por-nueva-ley-sobre-refugiados/>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.
- \_\_\_\_\_, “Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”, parr. 14, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7123.pdf?view=1>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.
- \_\_\_\_\_, “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, EC/CG/01/12, 31 de mayo de 2001.

\_\_\_\_\_, “Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades”, 27 y 28 de junio de 2011; p. 1, disponible en: <http://www.acnur.es/pdf-reunionexpertos/2011-6-27.28-Nota-Agenda.pdf>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

COMAR, “El refugio guatemalteco”, disponible en: [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco). Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

“INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS”, 2001, disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a629dc2>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

SENADO DE LA REPÚBLICA, “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO Y SE INCORPORA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Iniciativa de la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 3 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43216>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

\_\_\_\_\_, “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Iniciativa de los Senadores Mariana Gómez del Campo Gurza y Zoé Robledo Aburto, 3 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43212>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

“PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES, ASÍ COMO LA DENOMINACIÓN DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MIGRACIÓN”, presentada por el Ejecutivo Federal el 9 de octubre de 2012 y turnado a Comisiones el 3 de septiembre de 2013, disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/minutaslxii.php?comt=35&tipo\\_turnot=2&edot=T](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/minutaslxii.php?comt=35&tipo_turnot=2&edot=T). Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014.

*Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos.*

Fascículo 6. *Asilo y condición de refugiado en México*,  
fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la  
Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

La copia se realizó en 1,000 discos.

**Presidente**

Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

Norma Inés Aguilar León

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Secretario Ejecutivo**

Héctor Daniel Dávalos Martínez

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Manuel Martínez Beltrán

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



**CNDH**  
M É X I C O

## ABIGAYL ISLAS LÓPEZ

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Derechos Humanos por el ITAM. Colaboró en las áreas de Litigio Internacional y Derechos Civiles y Políticos en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente colabora en la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos proporcionando asesoría técnica a miembros del Poder Judicial.

ISBN: 978-607-729-101-5



ISBN: 978-607-729-107-7

