

ACNUR/MEX/29

Sen. Roberto Gil Zuarth
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República

Sen. Emilio Gamboa Patrón
Sen. Fernando Herrera Ávila
Sen. Miguel Barbosa Huerta
Sen. Carlos Alberto Puente Salas
Sen. Manuel Bartlett Díaz
Sen. Miguel Romo Medina
Sen. Sonia Mendoza Díaz
Sen. Blanca María del Socorro Alcalá Ruíz
Integrantes de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República

Sen. Enrique Burgos García
Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales
Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda
Sen. Gabriela Cuevas Barrón
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores

Senado de la República
Avenida Paseo de la Reforma 135
Col. Tabacalera, Ciudad de México, 06030

Ciudad de México, 27 de enero de 2016

Estimado/a Senador/a:

Tenemos el agrado de dirigirnos a ustedes en nuestras calidades de Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR) en México, y de Representante, a.i. de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el objetivo de presentar a su consideración sugerencias de modificación al Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, con relación a la iniciativa de proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y la protección internacional de las personas refugiadas.

La Oficina del ACNUR es un Organismo Internacional creado en 1950 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el mandato de brindar protección internacional a los refugiados y, de forma coordinada con los Estados, buscar soluciones permanentes a sus problemas.¹ Asimismo, el ACNUR cumple con su mandato “promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos”.² La responsabilidad de supervisión del ACNUR también es señalada tanto en el artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en el Artículo II del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, ambos instrumentos ya ratificados por México.

Tal responsabilidad de supervisión es ejercida, en parte, a través de la publicación de directrices interpretativas sobre los conceptos y provisiones contenidas en los mencionados instrumentos, así como a través de la elaboración de comentarios y observaciones sobre iniciativas legislativas y de políticas públicas que afecten a la protección y la búsqueda de soluciones para las personas refugiadas. Por lo tanto, y en conformidad con su mandato, el ACNUR mantiene un interés constante y directo en el desarrollo del marco jurídico aplicable a las personas refugiadas.

Por su parte, la OACNUDH fue creada en 1993 con el mandato de promover y proteger todos los derechos humanos. Sus funciones en México se llevan a cabo conforme al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mismo que comprende la asistencia técnica para que la legislación en México cumpla con los estándares internacionales sobre derechos humanos.

Preocupa al ACNUR y a la OACNUDH la ausencia en el texto constitucional vigente, así como en la propuesta del antes mencionado Dictamen, del reconocimiento explícito del derecho humano a buscar y recibir asilo en su forma genérica y en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 14), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Artículo XXVII) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 22[7]), así como con los valores y la tradición latinoamericana en temas de asilo y protección internacional a las personas refugiadas.

La sola referencia a especies o manifestaciones delimitadas de tal derecho –tal como lo es el asilo político y la consideración que se hace sobre el concepto de *refugio* (el cual no está reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos) o del reconocimiento de la condición de refugiado– resultaría en una protección constitucional limitada y podría generar una inconsistencia entre el texto constitucional mexicano y el contenido del artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con lo determinado en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y los desarrollos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia en el Caso *Pacheco Tineo contra Bolivia* y *Opinión Consultiva No. 21*).

¹ Véase Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 428(V), 14 de diciembre de 1950, A/RES/428 (V), disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0004>

² *Ibid.*, párrafo 8(a).

Por ello, reconocemos que la propuesta de reforma del texto constitucional elaborada en el mencionado Dictamen podría representar un avance importante hacia la consolidación del derecho humano a buscar y recibir asilo, de acuerdo con los principios del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Igualmente, observamos que dicha propuesta podría contribuir a la consolidación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, aprobada en junio de 2011.

Para tanto, respetuosamente ponemos a su consideración un cuadro comparativo que contiene la redacción elaborada por las Comisiones Ordinarias (Dictamen), y el texto propuesto por el ACNUR y la OACNUDH:

Dictamen	Propuesta de modificación
<p>Artículo 11. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado, o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	<p>Artículo 11. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. Este derecho puede ser ejercido a través de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado, para la protección complementaria o para el otorgamiento del asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p> <p>Ninguna persona extranjera podrá ser expulsada, devuelta, entregada o extraditada a su país de origen o a cualquier otro, en donde su derecho a la vida, integridad, libertad o seguridad estén en riesgo de ser violados.</p>

La propuesta de modificación parte de las siguientes consideraciones:

- 1) El texto propuesto en el Dictamen únicamente se refiere a dos de las expresiones específicas del derecho a buscar y recibir asilo, pero no al derecho mismo en su forma genérica, tal como se encuentra consagrado en instrumentos internacionales que son vinculantes para México.³

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama en su artículo 14 que “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a **buscar asilo, y a disfrutar de él**, en cualquier país”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 2 de marzo de 1981, establece en su Artículo 22 (7) que “[t]oda persona tiene el derecho de **buscar y recibir asilo** en territorio extranjero (...)”. Igualmente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, señala en su Artículo XXVII que “[t]oda persona tiene el derecho de **buscar y recibir asilo** en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.” Además, es importante hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

Se considera oportuno establecer que la ley regulará la procedencia y excepciones a este derecho, ya que el mismo no asegura que siempre deba otorgarse el asilo o reconocerse la condición de refugiado a la persona solicitante, - aspectos que en realidad ya están desarrollados en la ley -, así como el que la solicitud sea tramitada con las debidas garantías del debido proceso y protección judicial, tal y como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- 2) El texto actual no incorpora la prohibición de devolución, la cual constituye piedra angular de la protección internacional vinculada a la protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y demás personas cuyo derecho a la vida, integridad, libertad o seguridad estén en riesgo de ser violados.⁴ En este sentido, se tiene presente que el Dictamen hace referencia a la no inclusión de este principio bajo el argumento de que ya está reconocido en tratados internacionales ratificados por México. Sin embargo, se recomienda retomar la idea propuesta en la iniciativa dictaminada, ya que si bien la prohibición de devolución se encuentra reconocida en diversos tratados, éstos hacen alusión a supuestos específicos de esta prohibición, por lo que es conveniente que el texto constitucional haga referencia al principio de forma tal que abarque los diversos supuestos de la prohibición.

Por ello, se estima pertinente agregar un segundo párrafo que sienta claramente las bases constitucionales de la obligación de **no devolver, expulsar, entregar o extraditar** (según la fórmula utilizada por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas) a una persona extranjera a un territorio donde estén en riesgo de ser violados sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad.

Finalmente, estamos seguros que tales observaciones y sugerencias podrán fortalecer el régimen legal de protección a solicitantes y refugiados en México y contribuir al desarrollo normativo del Derecho Internacional de los Refugiados en el continente americano.

Al igual que en ocasiones anteriores, el ACNUR y la OACNUDH están a su disposición para cualquier aclaración y estaremos en contacto para solicitar amablemente a alguno/as de ustedes una reunión de seguimiento en los próximos días.


El ACNUR y la ONU-DH reiteran su plena disponibilidad para seguir brindando la asesoría y cooperación técnicas que precise el Senado de la República y las Comisiones Unidas dentro del

que reconoce que el ámbito del antes mencionado artículo 22(7) de la Convención Americana incluye tanto a solicitantes como refugiados (conforme sentencia en el caso Familia Pacheco Tineo versus Estado Plurinacional de Bolivia, 2013, §154 p.51).

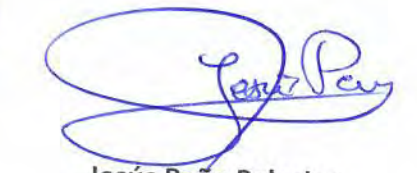
⁴ En realidad, la Ley sobre Refugiados, Asilo Político y Protección Complementaria incorpora en el Artículo 6 el principio de la no-devolución, plasmando el estándar del Derecho Internacional de los Refugiados (Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados), así como los estándares de protección tanto de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todos instrumentos ya ratificados por México.

marco del más amplio respeto a los procedimientos parlamentarios y en los términos que más convenga a la Cámara Alta del H. Congreso de la Unión.

Aprovechamos la ocasión para reiterarles nuestra más alta consideración,



Mark Manly
Representante ACNUR



Jesús Peña Palacios
Representante, a.i., OACNUDH

c.c.p. Integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos,
Segunda.