

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

Dulce María Milán Rodríguez

*En caso de persecución, toda persona tiene derecho
a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier
país.*

**Artículo 14, Declaración Universal de los
Derechos Humanos**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El asilo: sus orígenes y conceptualización. 3. El asilo como un derecho humano. . El principio de no devolución. 5. El Sistema Interamericano y sus aportes al derecho de asilo. 6. México y el asilo. 7. La cara humana del asilo: una mirada más allá de las fronteras. 8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

“La guerra es una opción que toman muchos pueblos, estando en ella tuve la experiencia de saber que más que matar gente, matan ideas y futuros”. Estas son algunas de las palabras, experiencias y sentir de miles de testimonios alrededor del mundo frente al miedo y la desesperación por encontrar un lugar seguro en el cual puedan estar a salvo.

La Organización de las Naciones Unidas cifra en más de 65.3 millones el número de personas refugiadas, desplazadas internas

DULCE MARÍA MILÁN RODRÍGUEZ

y solicitantes de asilo en la que ya es la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial.

Basta ver las noticias para enterarnos que Amina escapó a Líbano para no separarse demasiado de su Siria natal. Louis inició un larguísimo viaje a España al ver que en Camerún, su país, quemaron vivo a su novio delante de sus propios ojos y que él podía ser el siguiente. Juana María lleva siete años pendiente de que el gobierno español le dé una respuesta a si le concede o no el asilo, mientras que a Ana María y Natalia, madre e hija, ya se lo han denegado por no contemplar que la violencia de las maras sea una amenaza suficiente como para salir del país, pese a que la joven de 14 años asegure haber visto a compañeros de su escuela “degollados y tirados al río”.

Nombres más, nombres menos, esta es la realidad a la que se enfrentan miles de personas alrededor del mundo. Más allá de las fronteras, de los kilómetros recorridos y de las tristes huidas de “casa”, todos son refugiados, todos han iniciado un camino huyendo de las amenazas, la violencia o las guerras de sus países.

Con motivo de la conmemoración de los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hablar del derecho de asilo representa la oportunidad de mirar hacia atrás y ver sus orígenes. Significa tocar sus fibras jurídicas, pero sobre todo sus implicaciones humanas.

De ello se trata el presente documento, no precisamente de descubrir el hilo negro de esta figura del derecho internacional humanitario, sino de mirarla, hacerla consciente en nuestra realidad jurídica y buscar que trascienda a través de las buenas prácticas humanitarias.

Por tal motivo, el artículo da inicio con los orígenes y conceptualización del asilo para abrir paso a su codificación como derecho humano. En dichas líneas se destaca el principio de no devolución como componente integral del derecho de asilo. A manera de ver los aportes del sistema interamericano, se abordan los principales criterios sobre los cuales se ha ido edificando los alcances del asilo.

Por otra parte y desde una óptica más cercana, se atiende la figura desde nuestro país con números y marco normativo. Final-

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

mente, en un último apartado del artículo se recoge la parte humana y sensible del asilo como parte integral del fenómeno migratorio.

Esta conmemoración, en lo que atiende al artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, va dedicada a todos aquellos testimonios de vida que no han visto la luz y que se han quedado en el exilio y el desarraigo. En honor a todas aquellas personas que han tenido miedo y han sufrido el horror de la guerra, en honor a su valentía y coraje de seguir viviendo “en un país diferente”.

2. EL ASILO: SUS ORÍGENES Y CONCEPTUALIZACIÓN

La figura del asilo podría decirse que es de creación relativamente reciente, sin embargo, los primeros destellos de su surgimiento podemos palparlos a través de la historia misma que nos permite ver en los orígenes de las civilizaciones un sentido de hospitalidad hacia aquellos que huían de guerras y otras situaciones adversas.

Posteriormente, esta “práctica” humanitaria que se venía realizando dentro de los pueblos originarios pasó a adquirir un carácter religioso, ya que las iglesias, monasterios y casas de culto hacían las veces de refugio. Poco a poco fue erigiéndose en una institución jurídica reconocida como “asilo”. Fue después de la Revolución francesa, cuando el asilo dejó de ser una tradición religiosa para adquirir una connotación civil y contenido político¹, esto es, se convirtió en un derecho reconocido, principalmente en los casos de migraciones forzosas y crisis humanitarias.

Para ir alcanzando su regulación progresiva tuvieron que acontecer diversos hechos o momentos, entre ellos, las guerras y conflictos interestatales como principales generadores de las peticiones de asilo. Un ejemplo de ello, lo podemos ver en las causas que dieron origen a esta figura en América, de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia en el “Caso de Asilo” (Co-

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 25/18 de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador, “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”, párrafo 74.

lombia vs. Perú)², al señalar, por un lado, el poder de los principios democráticos, y por otro, la frecuencia de revoluciones y luchas armadas que pusieron en peligro la seguridad y la vida de las personas.

Pero en sí, ¿Qué es el asilo? ¿A qué se hace referencia con esta figura? Pues bien, de acuerdo con la Agencia de la ONU para los refugiados (en adelante ACNUR), se trata de una práctica mediante la cual un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales.³

En palabras más concretas, se trata de un recurso de protección que otorgan los Estados en su territorio a aquellas personas que no pueden encontrarla en su propio país, ya que sufren persecución o amenazas con motivo de su raza, religión, nacionalidad, por pertenecer a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

En este sentido, se puede advertir que la característica principal de aquella persona que solicita asilo, es que busca protección en otro país, no por elección sino por una necesidad imperiosa, a fin de salvaguardar sus derechos humanos que están siendo amenazados o vulnerados por parte de las autoridades de su país de origen, ya sea porque no quieren o no pueden protegerlos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en la Opinión Consultiva 25/2018 de 30 de mayo de 2018, considera que “la figura del asilo en sentido amplio descansa sobre un núcleo duro que se relaciona, por un lado, con la protección que un Estado ofrece a una persona que no es de su nacionalidad o que no reside habitualmente en el territorio del mismo y, por el otro, con no entregar a esa persona a un Estado donde su vida, seguridad, libertad y/o integridad se encuentran o podrían encontrarse en peligro”.⁴

² Corte Internacional de Justicia, Caso de Asilo (Colombia vs. Perú), volumen I, página 25.

³ Consultable en: <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

⁴ Opinión consultiva 25/18, párrafo 101.

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

Precisamente de ello se trata la esencia del asilo a nivel conceptual y práctico, de proteger la integridad de las personas. Se podría decir entonces que el asilo en sí mismo se configura como un acto humanitario cuyo fin último es preservar la vida y favorecer la paz y la cooperación internacional.

3. EL ASILO COMO UN DERECHO HUMANO

La primera y la segunda guerra mundial han sido los personajes principales que han puesto en marcha la escena de la figura del asilo dentro del derecho internacional. Es a partir de estos acontecimientos que se forjan y generan las bases de su conceptualización y definición misma. Fueron los conflictos armados los que marcaron profundamente los espíritus de sus redactores.

Su consagración como derecho humano no fue una tarea fácil. Propiamente el concepto tradicional que considera al asilo como una potestad estatal empezó a modificarse en América Latina con el desarrollo del derecho americano de los derechos humanos.⁵

De esta manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948 fue el primer instrumento internacional en incluir el derecho de asilo en su artículo XXVII, al establecer que: “toda 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”.

Cabe destacar que en esta primera aparición se reconoció el derecho individual de buscar y recibir asilo. Se revolucionó el concepto clásico del asilo basado en la figura de la soberanía y prerrogativa estatal. La persona tomó el eje central en su definición como derecho humano.

⁵ Mark Manly, “La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Leonardo Franco (coord.), ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Edición, San José, Costa Rica, 2004, pág. 126.

Posteriormente y dando continuidad a ello, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada el 10 de diciembre de 1948, contempló la figura del asilo en su artículo 14, al expresar: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

Sin duda, estos acontecimientos marcaron la evolución del asilo, tanto a nivel universal como regional en América Latina. De hecho, cabe destacar que el asilo puede considerarse una contribución de esta región al derecho internacional.⁶

Por otra parte, en el sistema interamericano de derechos humanos, el asilo fue codificado a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 en su artículo 22.7: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

En este sentido y a manera de esbozo o mapeo regional, este derecho humano –a nivel universal- se integró también a través de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 para proteger a las personas de esa región en un tiempo determinado y posteriormente en el Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

En América Latina se reguló este derecho desde 1889 con el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo en su título II (arts. 15, 16 y 17). En 1907 el Tratado General de Paz y Amistad Centroamericana lo citaba; asimismo, se hace presente en la Convención Bolivariana de 1911 en su artículo 18; las Convenciones sobre Asilo Territorial y de Asilo Diplomático en 1954; a causa de los conflictos regionales, así como la evolución del derecho de asilo, se acuerda la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 en donde se integra una nueva definición regional de refugiado.

⁶ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, septiembre 2007, México, pág. 599.

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

De conformidad con estos instrumentos internacionales, el asilo como derecho humano es la protección que brindan los Estados a personas que, sin ser nacionales, se encuentran en su territorio, porque son perseguidas o amenazadas por alguna de las causales incluidas en los instrumentos internacionales. Como podrá verse, el asilo fue asentado como un derecho humano, no solo a buscar, sino también de recibirlo.

4. EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN

Un componente esencial de la institución de asilo es el principio de no devolución. Este principio, consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, prohíbe, por expulsión o devolución, poner en modo alguno al refugiado en las fronteras de 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. La devolución puede adoptar diversas formas, incluida la no admisión en la frontera (rechazo en frontera) y la interceptación.⁷

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha calificado el principio de no devolución como “la obligación suprema de los Estados”⁸ frente a los refugiados y solicitantes de asilo. La importancia radica en que el derecho de buscar asilo constituye, en sí mismo, un medio para salvaguardar los derechos fundamentales a la libertad, la integridad y la vida. De manera paralela, el principio de no devolución garantiza estos derechos.

5. EL SISTEMA INTERAMERICANO Y SUS APORTES AL DERECHO DE ASILO

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano jurisdiccional del sistema regional de protección de derechos

⁷ Agencia de la ONU para los Refugiados, El derecho de asilo y el mandato del ACNUR, 4 de abril de 2006, página 2.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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, párrafo 24.

DULCE MARÍA MILÁN RODRÍGUEZ

humanos ha desempeñado un papel importante y trascendental tratándose de fijar los criterios relevantes en materia del derecho de asilo y aquellos relacionados al fenómeno de la movilidad humana. Este apartado se destinará a destacar aquellos grandes y finos aportes por parte de la Corte IDH en la materia.

Al respecto, en el caso “Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana”⁹, en el que se denunciaron expulsiones masivas de estas personas por parte del gobierno de la República Dominicana, la Corte IDH dictó medidas provisionales en cuanto a la migración y a la existencia de prácticas discriminatorias en razón del origen, nacionalidad y color de la piel.

Por otro lado, resulta de interés la posición adoptada en la Opinión Consultiva No. 16 titulada “el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”¹⁰, mediante la cual se reconoce la pronta información sobre la asistencia consular como una garantía del debido proceso. Este pronunciamiento tiene particular relevancia para toda persona que ha sido privada de su libertad en el extranjero, entre ellos, claro está, los refugiados y solicitantes de asilo. La consulta se relaciona con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros a quienes el Estado receptor no ha informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad.

Otro de los criterios relevantes se puede encontrar en la Opinión Consultiva No. 18 relativa a la “Condición jurídica y derechos de los migrantes documentados”. La consulta consistió sobre la privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales de los trabajadores migrantes, y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Dominicana, Caso Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana, 26 de mayo de 2001.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”.

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles *erga omnes*, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano. Aunado a ello, la consulta trata sobre “el carácter que los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley han alcanzado en el contexto del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación”.¹¹

El 30 de mayo de 2018, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva 25/18, sobre la “Institución del Asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”. Importante a destacar que en ella se considera que el derecho a “buscar asilo” abarca, por una parte, el derecho de solicitar o pedir el asilo ya sea en el territorio del Estado o cuando de cualquier forma se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Además, se precisó, para que el derecho a buscar asilo surta su efecto útil, se requiere que los Estados de acogida permitan que las personas puedan peticionar el asilo o el reconocimiento del estatuto de refugiado, razón por la cual esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o devueltas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías. Por otra parte, el derecho a recibir significa que el Estado debe otorgar la protección siempre que se cumplan los requisitos y condiciones para que ésta pueda ser brindada.¹²

En el “Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia”, la Corte IDH consideró que el derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 de la misma, garantiza que la persona solicitante de estatuto de refugiado

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, párrafo 1.

¹² Opinión Consultiva 25/18, párrafos 122 y 123.

sea oída por el Estado al que se solicita, con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo.

Dada la especial regulación del derecho a buscar y recibir asilo, y en relación con las garantías mínimas del debido proceso que deben resguardarse en procedimientos de carácter migratorio, en procedimientos relacionados con una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado o, en su caso, en procedimientos que puedan derivar en la expulsión o deportación de un solicitante de tal condición o de un refugiado, las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana deben ser analizados en relación con las garantías establecidas en los artículos 8 y 25 de dicho instrumento, según corresponda a la naturaleza administrativa o judicial del procedimiento relevante en cada caso.”¹³

En este sentido, tratándose de solicitudes de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado, la Corte IDH ha considerado que:

- a. *deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso, asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;*
- b. *la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;*
- c. *las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa;*
- d. *con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en*

¹³ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrafos 154 y 155.

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

todas sus etapas la protección de los datos del solicitante, de la solicitud y el principio de confidencialidad;

- e. si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado o asilado, se le debe brindar la información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y*
- f. el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.”¹⁴*

Ahora bien, de acuerdo con la información de la Corte IDH, hablemos de números y países frente al reconocimiento del derecho de asilo.

De los 35 Estados miembros de la OEA, 16 reconocen el derecho de asilo dentro de sus textos constitucionales. Casi la totalidad de ellos –excepto Cuba y Haití– también registran legislación interna complementaria en materia de asilo político y/o el estatuto de refugiado.¹⁵

Ocho países que carecen de norma constitucional, contemplan de todas formas el asunto en leyes nacionales, como es el caso de Argentina, Belice, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Panamá, Suriname y Uruguay.

Otros once Estados, conforme a la información con la que cuenta la Corte IDH –Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago–, no tienen normativa específica en el ámbito local.

Finalmente, cabe destacar que entre los países que regulan el derecho de asilo a nivel interno se encuentran: Brasil, Costa Rica,

¹⁴ Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: Personas situación de migración o refugio, páginas 26 y 27, párrafo 159.

¹⁵ Opinión consultiva 25/18, párrafo 124.

Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.¹⁶

6. MÉXICO Y EL ASILO

Nuestro país ha mantenido una larga tradición de brindar protección a las personas que huyen de la persecución. Esta práctica data del siglo XIX, cuando los indios Kikapú de Norteamérica encontraron refugio en el estado de Coahuila. Los refugiados europeos que huyeron del fascismo en la década de 1930, fueron recibidos por el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, mientras que los sudamericanos que huían de las dictaduras también encontraron seguridad en México en la década de 1970. Fue en el año de 1980 cuando comenzaron a llegar refugiados guatemaltecos a México en grandes números.¹⁷

Ante la gran cantidad de refugiados que llegaron en la década de los 80s, se puso a prueba el sistema latinoamericano y la política de asilo del gobierno mexicano. Para enfrentar dicho panorama, se estableció un proceso de registro para ellos y se emitió un decreto para la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) el 22 de julio de 1980¹⁸, conformado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

En aquella época, la legislación mexicana no contaba propiamente con el concepto de refugiado, de modo que el reconocimiento formal que se hacía a estas personas era como visitantes

¹⁶ Opinión consultiva 25/18, párrafos 125-127

¹⁷ Agencia de la ONU para los Refugiados, Guía para la protección de los refugiados en México, disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Guia_para_la_proteccion_de_los_refugiados_en_Mexico.pdf

¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación 35/2017 de 31 de agosto de 2017, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

fronterizos temporales.¹⁹ Posteriormente, tras los tratados de paz, fue cuando se les concedió la posibilidad de adquirir la nacionalidad mexicana y los asentamientos de ex refugiados lograron la autosuficiencia e integración.

Hasta el año 2002, las personas recibían el reconocimiento del Estatuto de los refugiados bajo el cobijo del ACNUR, pese a que nuestro país no había ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Tras su ratificación, así como de su Protocolo de 1967, a partir del año 2000 el gobierno mexicano comenzó a asumir el proceso de elegibilidad para otorgar el asilo.²⁰

Con la puesta en marcha y los hechos que sucedían en el día a día, se fue visibilizando un problema: faltaba un procedimiento legal, pues se carecía de una ruta clara para obtener el reconocimiento de su condición, ya sea como refugiado o asilado en nuestro país. Poco a poco se fue cuestionando la falta de una legislación armonizada con los instrumentos internacionales.

Con estos antecedentes como marco es que surge, en el año 2011, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y un año después su reglamento. Ambas, constituyeron un “parte aguas” en la construcción del marco legal mexicano. Posteriormente, el 30 de octubre de 2014, se reformó dicha Ley, que actualmente se denomina Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político.

Por otra parte, en nuestra Constitución Política se encuentra regulado el derecho de asilo en su artículo 11. Fue con motivo de la reforma del 10 de junio de 2011 que se adicionó el párrafo correspondiente a: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo; por causas de carácter humanitario recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Sin embargo, dicho párrafo nuevamente tuvo un cambio el 15 de agosto de 2016 y fue sustituido por el siguiente: “Toda per-

¹⁹ Sin Fronteras IAP, “Evolución y Retos del Asilo en México”, 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas Refugiadas, México, 2016, página 20.

²⁰ Ibidem, página 21.

DULCE MARÍA MILÁN RODRÍGUEZ

sona 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.”²¹

Con esta última reforma, el reconocimiento del derecho de asilo remite y se complementa con los tratados internacionales y, en cuanto a su regulación en materia de procedencia y excepciones, remite a la ley interna, esto es, la Ley de Migración.

Hoy en día las cifras nos muestran un poco de la realidad en cuanto a su implementación. Del 2013 a diciembre de 2017, el fenómeno de la movilidad humana ha ido en aumento, tal y como se ejemplifica en la siguiente tabla.²²

	2013	2014	2015	2016	2017
Solicitantes	1 296	2 137	3 424	8 788	14 596
Concluidos	846	1 370	2 400	5 954	4 475
Reconocidos	280	460	951	3 076	1 907
Protección complementaria	33	84	161	641	918
Abandonados	176	389	663	2 081	2 233
Desistidos	274	378	361	313	167
No reconocidos	533	826	1 288	2 237	1 650
Pendientes por resolver	0	0	0	439	7 719

De acuerdo con dichas estadísticas, en 2017 México registró un total de 14.596 solicitudes de asilo, un incremento de 66% en comparación con las solicitudes de 2016. La mayoría de las solicitudes de asilo en México provinieron de Honduras (4,272), Venezuela (4,042), El Salvador (3,708) y Guatemala (676).²³

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 11.

²² https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

²³ Consultable en: <http://www.acnur.org/noticias/press/2018/6/5b2db7cd4/acnur-saluda-las-medidas-anunciadas-por-mexico-en-favor-de-las-personas.html>

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

7. LA CARA HUMANA DEL ASILO: UNA MIRADA MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Lo primero que vino a mi mente cuando decidí el título de este último apartado fue: “no podemos permanecer indiferentes y pensar que nada ocurre”. Los índices e informes, tanto nacionales como internacionales, nos muestran a través de cifras y números la situación de movilidad que estamos experimentando a nivel internacional. México, no es la excepción, al contrario, es parte del corredor migratorio de América del Norte, el más transitado del planeta, siendo un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas en contexto de migración.

Sin embargo, los números únicamente reflejan estadísticas pero no la parte humana. Quedan de fuera el sufrimiento, el dolor, la incertidumbre, la violencia y demás circunstancias que los hacen ser una población vulnerable frente a la constante violación a sus derechos humanos. Un ejemplo del temor que se vive es el siguiente testimonio:

“Se te acercan, preguntan cuánto dinero tienes y se lo llevan todo. Te disparan, te queman, te golpean. Abusan de ti y de forma muy violenta. Si tienes una hija y, al verla por la calle, les gusta, vienen por la noche y la violan delante de ti. Hay ladrones por todas partes; se llevaron mi coche, mi dinero y mis documentos y no hay nada que se pueda hacer. No hay policía ni ejército; no hay ley. Nadie puede ayudarte. Lo peor está en las calles, en particular de noche. A partir de las seis de la tarde, si trabajas hasta tarde, en el camino de vuelta a casa te cruzas con muchas malas personas. Nunca sabes lo que van a hacer.”²⁴

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -en los últimos 26 años- ha manifestado en diversos informes especiales, recomendaciones y pronunciamientos su preocupación e inquietud por la situación de vulnerabilidad que atraviesan los grupos de personas que se encuentran en situación de migración, tanto nacionales como extranjeros. De manera particular aquellos que están en una situación migratoria irregular, lo que los

²⁴ Testimonio consultable en: <https://www.msf.mx/article/testimonios-de-migrantes-y-refugiados-las-duras-consecuencias-humanitarias>

expone a situaciones de vulnerabilidad en la cual son más propensos para ser víctimas del crimen organizado, de secuestros, de trata de personas, de explotación laboral y sexual, maltrato, así como a ser víctimas de la delincuencia común, de situaciones climáticas extremas, de accidentes en tren, o marítimos, así como carreteros, de no acudir a los servicios de salud por miedo a la detención y deportación y de ser sujetos de abusos de autoridad trayendo como consecuencia violaciones a sus derechos humanos por su condición migratoria irregular.

Dicha realidad, no puede ser evadida. Es fundamental tener en cuenta que la figura del asilo tiene un rostro humano, tiene una historia de vida, encarnan en ella hombres y mujeres que buscan un lugar para reconstruirse y resignificar su vida. De ello se trata el reto principal del fenómeno migratorio, de mirar los rostros humanos y caminar hacia la protección de sus derechos, dejando de lado las luchas y guerras internas de cada país. No se trata únicamente de “buscar y recibir asilo”, el punto fino del tema radica en crear consciencia y crear políticas públicas en derechos humanos que afiancen la protección de las personas frente al tema migratorio y de desplazamiento.

Por ello se hace necesario transitar de una política migratoria de contención por cuestiones de seguridad, a una garantista en la que el centro de la misma sea el respeto a los derechos fundamentales de la persona migrante.

Insisto, abramos puentes en lugar de construir muros.

8. BIBLIOGRAFÍA

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

Convención Bolivariana de 1911

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951

Convenciones sobre Asilo Territorial y de Asilo Diplomático en 1954

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana

Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889

Tratado General de Paz y Amistad Centroamericana de 1923

Agencia de la ONU para los Refugiados, El derecho de asilo y el mandato del ACNUR, 4 de abril de 2006.

Agencia de la ONU para los Refugiados, Guía para la protección de los refugiados en México, disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Guia_para_la_proteccion_de_los_refugiados_en_Mexico.pdf

Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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, 28 de febrero de 2000.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Dominicana, Caso Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana, 26 de mayo de 2001.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación 35/2017 de 31 de agosto de 2017, sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “El derecho a la información sobre

la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 25/18 de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador, “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”.

Corte Internacional de Justicia, Caso de Asilo (Colombia vs. Perú), volumen I.

Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: Personas situación de migración o refugio. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf>

Mark Manly, “La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Leonardo Franco (coord.), ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorama, 2004, San José, Costa Rica.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, septiembre 2007, México.

Sin Fronteras IAP, “Evolución y Retos del Asilo en México”, 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas Refugiadas, 2016, México.