

Ciudad de México, a 4 de mayo de 2017. SF/DG/2017/NP/041

Asunto: Escrito relativo a la solicitud de Opinión Consultiva realizada por la República del Ecuador.

Dr. Pablo Saavedra Alessandri Secretario Corte Interamericana de Derechos Humanos PRESENTE.

Nancy Pérez García, Directora General de Sin Fronteras IAP¹ me dirijo a usted con el propósito de presentar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un escrito en calidad de *Amicus Curiae* respecto de la solicitud de Opinión Consultiva presentada el 18 de agosto de 2016 por la República del Ecuador sobre el asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle las muestras de la más alta estima.

ATENTAMENTE

MTRA. NANCY PÉREZ GARCÍA
DIRECTORA GENERAL DE SIN FRONTERAS IAP



ÍNDICE

| I. Presentación | 14.00 | | | 3 |
|--------------------------|------------|---------|--|----|
| II. Cuestiones de anális | sis . | 44 T. P | | 5 |
| III. Consideraciones ad | dicionales | | | 20 |
| IV. Conclusiones | | | | 24 |



I. Presentación

Sin Fronteras IAP,² es una organización de la sociedad civil que trabaja desde hace 21 años a favor del respeto, defensa y promoción de los Derechos Humanos de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y solicitantes de asilo que se encuentran en México.

En 2013 fuimos reconocida como una de las once Instituciones más Creativas y Eficientes del Mundo por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur mediante el premio MACEI (MacArthur Award for Creative and Effective Institutions).

Nuestro trabajo nos ha permitido consolidar alianzas duraderas para la ejecución de proyectos con aliados como: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONU Mujeres, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Delegación de la Unión Europea en México, las embajadas de Noruega y Canadá, la Fundación Ford, la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, el Nacional Monte de Piedad IAP, el Gobierno de la Ciudad de México, la Alianza para las Migraciones en México y Centroamérica (CAMMINA), entre otros. Asimismo, hemos participado en audiencias y consultas de los Sistemas Interamericano y de Naciones Unidas.

Es importante destacar que por encomienda de la Suprema Corte de Justicia, colaboramos en la elaboración y actualización del Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas

² Para más información, revisar nuestro sitio de internet: http://sinfronteras.org.mx/



de Protección Internacional, así como en el programa de difusión del mismo en todas las Casa de la Cultura Jurídica del País.

En Sin Fronteras, cada año beneficiamos a un promedio de 1,000 personas migrantes internacionales, refugiadas, apátridas, solicitantes de asilo, beneficiaras de protección complementaria y sus familiares. La mayoría de nuestros usuarios (el 45% aproximadamente) provienen de Centroamérica, pero también proporcionamos asistencia a personas provenientes de países en Latinoamérica, el Caribe, Medio Oriente y África.

Nuestros equipos transdisciplinarios formados por abogados, trabajadores sociales y psicólogos, combinan su *expertise* para brindar una asistencia con los máximos estándares de impacto, calidad y calidez. La asistencia directa nos permite también identificar oportunidades de litigio estratégico y de sistematizar información cualitativa y cuantitativa para fortalecer procesos de incidencia política y comunicación estratégica.

Dado el trabajo que ha realizado la organización en México y la Región, nos es importante participar en este proceso, al considerar que podemos hacer aportaciones valiosas respecto algunos de los temas sometidos a consulta por la República del Ecuador, ya que se relacionan estrechamente con nuestro quehacer cotidiano.



II. Cuestiones de análisis

En la opinión consultiva solicitada, la República del Ecuador (en adelante "Ecuador" o "el Ecuador") somete diversas cuestiones que son de suma relevancia para el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, sin embargo, dado el trabajo de nuestra organización, abordaremos la identificada bajo el inciso F:

F. ¿Cabe que el Estado asilante deniegue una solicitud de asilo o refugio, o revoque el estatuto concedido como consecuencia de la formulación de denuncias o del inicio de un proceso legal contra dicha persona, habiendo indicios claros de que dichas denuncias tienen un móvil político y que su entrega podría dar lugar a una cadena de sucesos que terminaría causando graves daños al sujeto, es decir, la pena capital, cadena perpetua, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la persona reclamada?

Tomando en cuenta todo lo expuesto por el Ecuador en su solicitud, la cuestión planteada radica en una ponderación o jerarquización de las obligaciones internacionales contraídas por un Estado respecto, por un lado, a la protección de solicitantes de asilo y refugiados, en específico, a respetar el principio de no devolución,³ y por la otra, el deber de entregar a otros Estados a aquellas personas requeridas judicialmente para procesarlas, procesadas, declaradas culpables o condenadas a cumplir una pena privativa de la libertad, derivado del derecho de extradición,⁴ por tanto, la cuestión toral de la misma es la relación entre el derecho de asilo y la extradición, que tal y como se observará, en algunos casos parecieran estar en conflicto.

Convención Interamericana sobre Extradición, Artículo 1o. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-47.html

³ Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Artículo 22.8; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Artículo 33.1.



A fin de ofrecer una respuesta a la cuestión planteada, consideramos oportuno partir de lo dispuesto en el Derecho Internacional de los Refugiados, que en su basta doctrina ha analizado aquellos puntos de coincidencia entre los temas, que como se mencionó, en algunos supuestos están en contienda.

De conformidad con el artículo 1o. (A) (2) de la Convención del Estatuto de los Refugiados (en adelante "Convención de 1951") un refugiado es la persona que "debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país".

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados "ACNUR" ha explicado a profundidad la persecución a causa de opiniones políticas, mencionando la necesidad de analizar el caso a la luz de distintos factores y haciendo especial referencia al enjuiciamiento o castigo por un delito de carácter político, pues el mismo puede ser un mero pretexto para castigar a una persona por sus opiniones políticas e incluso cabe pensar que esa persona quedará expuesta a castigos excesivos o arbitrarios que son equiparables a la persecución. 6

⁵ ACNUR, Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado, Suiza, 2011, pp. 19 y 20.

⁶ En el análisis de referencia se presentan ejemplos para distinguir cuando efectivamente existe persecución, diferenciando entre el enjuiciamiento por opiniones políticas o por actos punibles cometidos por motivos políticos. Asimismo, sugiere tomar en cuenta elemento como la personalidad del solicitante, sus opiniones políticas, motivación del acto, naturaleza del acto, naturaleza del enjuiciamiento, naturaleza de la ley, entre otros.



Ahora bien, de acuerdo a la doctrina, la piedra angular del derecho de asilo es el principio de no devolución (non refoulement) consistente en que ningún Estado podrá expulsar o devolver a un refugiado a un territorio donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas⁷ lo que se traduce en que cuando los agentes de un Estado tengan conocimiento de que una persona tiene temor o viene huyendo de su país, no deberá realizar ningún acto que derive en que regrese al mismo. El principio de no devolución no implica el derecho del individuo a ser reconocido como refugiado o recibir la protección internacional de un determinado país, pero implica que cuando los Estados no se encuentren preparados para reconocer el asilo a las personas, deben adoptar acciones que no den como resultado la deportación, directa o indirectamente, a un lugar donde la vida o la libertad de la persona estaría en peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.⁸

Por otro lado, el cuestionamiento expuesto en la consulta abarca dos supuestos:

1) denegar la solicitud de asilo; y 2) revocar el mismo por la formulación de denuncias o del inicio de un proceso penal con un móvil político, por lo que para

Dicho principio está previsto en el artículo 33.2 de la Convención de 1951 y 22.8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros. Se precisa que si bien el primer Tratado usa la palabra "refugiado" en la misma se incluyen a los solicitantes de asilo, pues de acuerdo al Derecho Internacional de los Refugiados, las personas son refugiadas desde que son sujetas de persecución, independientemente si hay un reconocimiento de dicha condición por parte de un Estado. El reconocimiento no tiene carácter constitutivo sino declarativo. La segunda Convención usa el término "extranjero" suprimiendo la posibilidad de interpretaciones contrarias a las ya mencionadas.

⁸ 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, Suiza, 2007, p. 4. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1



analizarlo, es necesario remitirse a las cláusulas de exclusión previstas en el Derecho Internacional de los Refugiados.⁹

En los incisos D, E y F del artículo 1o. de la Convención de 1951 se establecen las tres causas por las cuales no se puede reconocer la condición de refugiado a alguna persona pese que reúna las características de la definición referida *supra lineas*, a saber: 1. personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas; 2. las que no se considera que necesiten protección internacional, y 3. las que no se considera merecedoras de la protección internacional. A su vez, el último grupo se conforma por:

- a. personas que han cometido delitos contra la paz, delitos de guerra o contra la humanidad;
- b. personas que han cometido un delito común fuera del país de refugio¹¹
 antes de ser admitido como refugiado;
- c. las que hayan cometido actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.

⁹ Tanto las cláusulas de exclusión como las de cesación han sido reiteradamente explicadas en documentos del ACNUR, por ejemplo en el Manual y Directrices sobre Procedimiento y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado (1979), El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004), Las cláusulas de cesación: Directrices para su aplicación (1999), La exclusión de la condición de refugiado (2001), entre otros.

^{(1999),} La exclusión de la condición de refugiado (2001), entre otros.

10 El ACNUR ha especificado que si bien es cierto el texto de la Convención no exige pruebas formales sino únicamente que haya "motivos fundados para considerar" que se ha cometido uno de los actos descritos, teniendo en cuenta las graves consecuencias de la exclusión para la persona interesada, la interpretación de estas cláusulas de exclusión debe ser restrictiva.

Pese a que la Convención de 1951 utiliza el término de "refugio" en esta cláusula, dada la confusión existente en el derecho internacional respecto de este término, se sugiere adoptar la postura del ACNUR y emplear el término "asilo" o "condición de refugiado". Para más información, ver el capítulo intitulado El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de César Juan y Mark Manly compilado en El asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Leonardo Franco (coord.), Costa Rica, 2004, pp. 31-72.



Para fines de la opinión consultiva, sólo se abordará la cláusula que refiere a las personas que han cometido delitos comunes prevista en la fracción b del inciso F del precepto en cita, que ha explicado el ACNUR en su doctrina, tiene como objeto el proteger al país receptor, 12 así como ofrecer un trato justo a las personas que persiguen la protección internacional.

En este tenor, es necesario considerar a qué delitos se refiere el supuesto jurídico, pues el léxico —delito grave- utilizado puede tener significados e impactos diferentes en las legislaciones internas de los países. Ahí entonces, se hace la primera distinción: delito común vs. delito político. Al respecto, el Estado receptor tiene que considerar la naturaleza y finalidad del mismo, es decir, si se ha cometido por motivos políticos o no por razones personales. También debe haber un nexo causal estrecho y directo entre el delito cometido y la finalidad y el objeto políticos invocados.

Posteriormente, la misma Convención¹³ hace referencia a "delito particularmente grave" que reconoce el ACNUR ha llegado a dificultar la interpretación y aplicación del tratado, pero también ha sido enfático en que para fines de aplicar una disposición de exclusión, no se deben considerar las infracciones sancionadas con penas graves, sino las castigadas con pena de muerte u otra de fuerte impacto en la persona, subrayando la necesidad de establecer un equilibrio entre la

¹² El supuesto de análisis se acota a los delitos cometidos fuera del territorio del país receptor pues si un refugiado comete un delito grave en éste estará sujeto a enjuiciamiento con las debidas garantías en ese país.

garantías en ese país.

13 El artículo 33.2 Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") señala: "Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.



naturaleza del delito que se presume ha cometido y el grado de persecución que ésta tema, es decir, si la persona que busca protección sufre de una fuerte persecución, el delito tendrá que ser muy grave para excluir a esa persona del ámbito de protección.

De igual manera, el Estado que estudia la solicitud deberá evaluar si el interesado no es en realidad un prófugo de la justicia o si su carácter de delincuente no predomina sobre su carácter de refugiado de buena fe, al igual que las situaciones atenuantes y agravantes, cumplimiento de penas, indulto, etcétera.¹⁴

Por otro lado, es importante considerar que usualmente las causas previstas en el precepto legal de análisis se manifiestan en el procedimiento de determinación del estatuto, pero en caso de que se reconociera como refugiado y posteriormente se tenga conocimiento de ellas, las cláusulas de exclusión exigirán la cancelación¹⁵ de la decisión tomada.¹⁶

¹⁴ Como se ha señalado, dado el impacto en la vida de las personas al ser excluidas, es importante que el Estado analice de manera particular y a conciencia todas las particularidades de su caso, incluyendo por ejemplo, si el delito que cometió se realizó para lograr huir de la persecución que sufría. En el contexto del Triángulo Norte de Centroamérica, muchos niños, niñas y adolescentes que fueron reclutados de manera forzosa en maras o pandillas, han cometido delitos en sus países, pero es evidente que no tenían otra opción. Cuando huyen de su país (y de la pandilla) solicitan asilo y por confesar haber cometido un delito, se les niega el asilo con fundamento en la cláusula de exclusión que se analiza. A nuestra consideración, los países de recepción tendrían que tomar en cuenta el contexto de la persona en el país de origen al estudiar las solicitudes de asilo y sobre todo, al aplicar las cláusulas de exclusión.

De acuerdo a la Nota de Orientación sobre Extradición y Protección de los Refugiados, la "cancelación" se refiere a la decisión de anular el reconocimiento de la condición de refugiado, el cual no se debería haber reconocido en primera instancia porque la persona concernida no reunía los criterios de elegibilidad en el momento en que se adoptó la decisión original. La cancelación afecta las determinaciones definitivas, es decir, las que ya no admiten apelación o revisión. Tiene vigor a partir del momento en que se tomó la decisión incorrecta inicial (ab initio o ex tunc – desde el inicio o a partir de entonces). La "revocación" significa el retiro de la condición de refugiado en aquellas situaciones en que un individuo que fue debidamente reconocido como refugiado incurre, después del reconocimiento, en responsabilidad individual por actos comprendidos dentro del



Considerando lo anterior, es dable concluir que la comisión de delitos en países diferentes a donde se solicita asilo no es motivo de exclusión de manera automática, sino que dicho Estado debe analizar las características y contexto que envuelve a la persona y el hecho delictivo.

Dicho lo anterior, es oportuno ahora analizar los compromisos, obligaciones y derechos adquiridos por los Estados con relación a la extradición.

La extradición es una figura jurídica de cooperación entre Estados que solicita la entrega de una persona para evitar que se sustraiga de la justicia penal, se debe realizar conforme a los tratados que se hayan celebrado sobre el tema, las leyes de los propios países y los principios de derecho internacional, 17 pero tal y como lo señalan diversos tratados internacionales, la obligación de referencia no es absoluta y existen limitaciones importantes en el derecho internacional de los derechos humanos, 18 entre ellas, las relativas a comisión de delitos políticos,

ámbito del artículo 1F(a) ó 1F(c) de la Convención de 1951. La revocación tiene efecto para el futuro (ex nunc – a partir de ahora).

¹⁶ ACNUR, Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de

Refugiado, op. Cit., p. 31

Existen limitaciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y otras del Derecho Internacional de los Refugiados, como la

disposición del artículo 33 de la Convención de 1951.

¹⁷ Asimismo, derivado del Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes, el Tratado Modelo en Extradición señala en el artículo 1o. que: "cada una de las partes conviene en conceder a la otra la extradición, cuando así se solicite y de conformidad con lo dispuesto en el presente Tratado, de las personas reclamadas para ser procesadas en el Estado requirente por un delito que dé lugar a extradición o para que se les imponga o cumplan una pena por ese delito." Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8307.pdf?view=1



situación expresamente reconocida en la Convención Interamericana sobre Extradición 19 que establece lo siguiente:

Artículo 4: Improcedencia de la extradición La extradición no es procedente; (...)

4. Cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos, o de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. El Estado requerido puede decidir que la circunstancia que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por si sola que dicho delito será calificado como político;

Artículo 6: Derecho de Asilo Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como limitación del derecho de asilo, cuando éste proceda.

Entonces se desprende que no obstante que los acuerdos de cooperación entre países generan obligaciones recíprocas de entregar personas requeridas por el otro Estado, como bien lo señaló el Ecuador en sus argumentos, las mismas tienen que ajustarse a consideraciones específicas, entre ellas las relativas a los derechos humanos y al derecho internacional de los refugiados.

Robusteciendo lo anterior, resulta oportuno retomar que en tratados no específicos en asilo o extradición, ²⁰ reconocen la obligación de los Estados de no extraditar o

¹⁹ A su vez, el Tratado Modelo de Extradición contempla como motivo para denegar la extradición, la consideración del Estado requerido de que se trata de un delito político.

Por ejemplo, el artículo 3o. de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes dispone: "1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura." Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx



devolver a personas que podrían estar en peligro, es decir, el *corpus iuris* reconoce las obligaciones y derechos de los Estados para facilitar los procesos internos de carácter penal,²¹ pero también hay un reconocimiento expreso de que éstos se encuentran limitados por los derechos de la persona, en específico, la protección a su vida, libertad y seguridad.

En esta misma línea, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas²² ha indicado que los Estados están obligados a "no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio, cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado por los artículos 6 (vida) y 7 (prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes) del Pacto, sea en el país al que se va a trasladar a la persona o en cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada".²³

Adicionalmente, en el Sistema Interamericano, esa H. Corte resolvió que los Estados tienen la obligación de evitar la extradición, devolución o expulsión de

Por su parte, el último párrafo del artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura señala: "No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente." Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html

²¹ Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia emitida por esa Corte en el Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, que menciona el amplio alcance de las obligaciones internacionales *erga omnes* contra la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos.

ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 12.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en el mismo sentido al analizar el principio de no devolución consagrado en el artículo 13.4 de la Convención Internacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal.



toda persona bajo su jurisdicción que haya sufrido o corra el riesgo de sufrir una flagrante denegación de justicia en el Estado de destino y la Comisión Interamericana determinó que precisamente el Ecuador había violado los derechos de una persona²⁴ al no seguir un proceso de extradición aplicable a un ciudadano extranjero, sino que se aplicó un proceso contrario a la Constitución y el tratado de extradición vigente entre los países involucrados.

También, dicha Comisión ha determinado que las normas del debido proceso deben ser respetadas y garantizadas en procesos de extradición²⁵ y esa Corte ha señalado la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, así como el principio de no devolución frente al riesgo de tortura y otras formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes o un riesgo al derecho a la vida "se aplica a todas las modalidades de devolución de una persona a otro Estado, incluso por extradición". 26

De todo lo anterior se desprende que tanto el Derecho Internacional de los Refugiados como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos contemplan restricciones para la extradición de personas a países dónde su vida, libertad y seguridad podrían correr riesgo. Al respecto, resulta indispensable la consulta de la Nota de Orientación sobre Extradición y Protección de los Refugiados elaborada

²⁵ Resulta relevante la Resolución de esa Corte, emitida el 26 de junio de 2012 en el asunto Wong

²⁴ CIDH, Informe 84/09 caso 12.525, Nelson Iván Serrano Sáenz (Ecuador), 6 de agosto 2009. Disponible en: www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Ecuador12535.sp.htm

Ho Wing respecto de Perú.

26 Corte IDH. Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, párr. 133.



por el ACNUR²⁷ que ofrece criterios y consideraciones respecto de estos grandes temas y su interacción.

Como se ha mencionado previamente al referir al principio rector del derecho de asilo de la no devolución, es de suma importancia partir de que esta disposición es plenamente aplicable a la extradición pues es una "entrega" o "devolución" a un país donde tienen fundados temores de ser perseguidos.²⁸ Dicho beneficio es de especial interés para los solicitantes de asilo, pues pese a que no se ha concluido el procedimiento de determinación, el ser devueltos a un país dónde corran peligro tendría consecuencias tan graves como perder su vida o libertad.²⁹

Bajo todas estos argumentos y atendiendo al cuestionamiento del Ecuador, al hablar de la extradición de un solicitante de asilo o refugiado, se reitera que nos encontramos frente a un conflicto de obligaciones por lo que es necesario atender a la jerarquía de las mismas, siendo dable concluir que las que deberán prevalecer son las relativas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Refugiados, es decir, la prohibición de entregar o devolver a una persona sujeta de protección internacional, pues a diferencias de las relativas al derecho de extradición, no derivan de disposiciones específicas y atendiendo a su naturaleza y jerarquía en el orden internacional tienen primacía.³⁰

²⁸ Para más información revisar las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR al respecto del tema. Disponible en: www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=36

Adicionalmente a que el principio de no devolución forma parte del *jus cogens*, sirve de fundamento de esta afirmación, lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, artículos 55, 56 y

La nota fue elaborada en 2008, pero sigue patente la mayoría de sus consideraciones. Disponible en http://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49f96a792

²⁹ El principio de no devolución se aplica no sólo en lo que respecta al país de origen de un refugiado, sino también en cualquier otro país donde el refugiado tiene un temor fundado de persecución.



No obstante lo anterior, se suscitan requerimientos de extradición de refugiados por lo que es importante considerar también las directrices para el análisis que deberá llevar a cabo el país de asilo –y requerido- tanto en el caso de extradición de un solicitante de asilo como de un refugiado ya reconocido.

Así, ese Estado debe evaluar si la entrega del refugiado es consecuente con sus obligaciones de no devolución, por lo que tendrá que asegurarse que no se pone en riesgo de persecución al refugiado o que existe riesgo de que sea víctima de tortura o cualquier otro daño irreparable.³¹

Aunado a lo anterior, en el derecho de extradición existen principios y beneficios aplicables también a las personas sujetas de protección internacional, por ejemplo las siguientes:

 La regla de la "especialidad" señala que el Estado requirente no puede juzgar a un individuo extraditado por otros delitos más que por los que se concedió la extradición originalmente, salvo que se cuente con el consentimiento del Estado requerido.

103. Contrario a esto, los tratados del derecho de extradición generan derechos subjetivos y recíprocos y no órdenes jurídicos particulares con obligaciones objetivas de protección.

Dentro de este análisis se encuentran la existencia de "garantías diplomáticas" mismas que sólo serán tomadas en cuenta si efectivamente eliminan el riesgo de que la persona concernida pueda ser objeto de violaciones graves de los derechos humanos, es decir, deben ser un medio adecuado para eliminar el peligro del individuo afectado y que el Estado requerido las considere, de buena fe y confiables. De acuerdo al Derecho Internacional, las garantías no son eficaces. Para más información, revisar la Nota sobre Garantías Diplomáticas (UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection) Disponible en: http://www.refworld.org/docid/44dc81164.html



- Puede requerir el consentimiento del Estado requerido, como una condición preliminar para re-extraditar posteriormente a la persona requerida del Estado requirente hacia un tercer país por delitos que preceden a su extradición del Estado requerido.
- Tradicionalmente el Estado requerido conceder la extradición con la condición de que la persona requerida, sea devuelta a ese Estado después del proceso judicial para que la persona cumpla con su sentencia.

No obstante lo anterior, el ACNUR ha aclarado que en vista del ámbito específico y claramente delimitado de estos principios, no resultan suficiente protección a las personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas.³²

En otro orden de ideas, es evidente que tal y como lo señala Ecuador, los Estados están obligados además de respetar el principio de no devolución, a hacer un análisis pormenorizado de la solicitud de asilo, y pese a que el derecho de la extradición –y obligaciones- es una materia diferente con especificidades diversas, no pueden analizarse de manera aislado ambos temas, por tanto, el Estado también tendrá que analizar la procedencia de la extradición (y su solicitud) concatenado al análisis de la procedencia de determinación del estatuto de refugiado, así como cualquier información relativa a ambos procedimientos que ayuden a decidir sobre la petición de protección internacional.

Siguiendo con esta línea argumentativa, se hace indispensable que el Estado considere de manera objetiva toda la información con la que cuenta, sobre todo

³² ACNUR, Nota de Orientación sobre Extradición y Protección de los Refugiados, *op. Cit.*, p. 22.



por lo que hace la extradición con los criterios de elegibilidad, por ende, considerar que exista una posibilidad de que las autoridades del país requirente –de origen u otro- usen el enjuiciamiento penal como el medio de persecución o la petición también sea con fines persecutorios.

Sin embargo, también habrá casos en que la solicitud de extradición conlleve a considerar una posible exclusión –como ya se ha explicado antes en este documento- sobre todo por lo que hace a la comisión de delitos en otro país.

Entonces, así como es preciso diferenciar entre la extradición y la protección internacional a solicitantes de asilo y refugiados, cabe hacerla respecto de la primera y la exclusión, ambas figuras jurídicas tienen diferentes propósitos y se rigen por criterios legales distintos, y que el ACNUR ha definido en su doctrina así:

"La extradición es una herramienta mediante la cual los Estados se brindan asistencia mutua en materia penal de conformidad con los tratados de extradición aplicables, la legislación nacional, así como las disposiciones relacionadas con la extradición en otros tratados internacionales. La exclusión, por su parte, consiste en denegar la protección internacional de refugiado a aquellas personas que, aunque reunirían los criterios de la definición de refugiado contenida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, existen respecto a ellas motivos fundadas para considerar que son responsables de haber cometido ciertos delitos graves o actos atroces. Los tipos de conducta delictiva que puede conducir a la exclusión de la protección internacional de refugiado se enumeran de manera exhaustiva en el artículo 1F de la Convención de 1951.

Cuando se cumplen los requisitos de extradición, esto no necesariamente quiere decir que la exclusión conforme al artículo 1F es aplicable a la persona concernida. Aunque hay



muchos casos en los que los delitos que pueden motivar la extradición también se encuentran dentro del ámbito del artículo 1F, no existe una correlación automática entre los delitos "extraditables" y los delitos "excluibles".

Según los tratados de extradición y la legislación aplicables, los Estados pueden conceder la extradición por delitos que no están contemplados en el artículo 1F de la Convención de 1951. Por el contrario, un delito penal que puede conducir a la exclusión en virtud del artículo 1F podría no ser un delito extraditable en términos de las relaciones en materia de extradición de los Estados involucrados."

Considerando lo apenas transcrito, se puede afirmar que no todas las causales de extradición son a su vez causas de exclusión de la protección internacional, por lo que al presentarse tal posibilidad, los Estados responsables de la elegibilidad tendrán que analizar la naturaleza y la gravedad de los actos en cuestión a la luz de los requisitos del inciso aplicable del artículo 1F.

En razón de todo lo anterior, a opinión de la organización que represento, no hay cabida para negar, cancelar o revocar la protección internacional a una persona de manera automática y por el sólo hecho de que haya denuncias o procesos en su contra, menos si estos tiene móviles políticos, y menos aún si la entrega de la persona pueda dar lugar a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o cualquier daños irreparables.

³³ *Idem,* p. 35.



III. Consideraciones adicionales

Consideramos de suma relevancia hacer algunas anotaciones y comentarios relativas a los cuestionamientos planteados por Ecuador y al quehacer de nuestra organización en México y la Región, pues tal y como se plantea en el documento del que derivan estas opiniones, en algunos casos existe conflicto entre los intereses de los Estados y de las personas, en específico, de su protección.

Si bien en el caso que ahora nos ocupa se plantea un conflicto de interés, derechos y obligaciones de dos Estados, todos los días vemos esa problemática entre los Estados y las personas que tienen que salir de su país por diversos motivos, entre los que se encuentra el peligro que corre su vida, seguridad y libertad por pertenecer a un grupo social determinado, opiniones políticas, género, así como por violencia generalizada y violación masiva de los derechos humanos—principalmente—y que pese a tener un temor fundado y encuadrar cabalmente con la definición de refugiado, derivado de un análisis sesgado e incompleto, se les niega la protección internacional al que deberían ser acreedores, haciendo inminente el riesgo de ser regresados a sus países.

De acuerdo a nuestra experiencia de más de 20 años, lo anterior tiene varias causas: en primer lugar podemos identificar que un alto número de personas no son reconocidas como refugiadas o se les otorga protección complementaria como consecuencia de la falta de capacidad e infraestructura del Estado receptor y de políticas públicas congruentes con las obligaciones internacionales adquiridas.³⁴

³⁴ De acuerdo a la legislación mexicana, la negativa de reconocer la condición de refugiado no genera automáticamente una deportación, pero de manera indirecta sí lo hace, pues la persona se



Por otro lado, existen varios Estados que tienen prácticas que violan de manera flagrante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Refugiados, por ejemplo, a través del rechazo en aeropuertos de personas que expresan su urgencia de quedarse y no regresar a sus países. Estos procedimientos, que contrarían los principios de legalidad y seguridad jurídica —entre muchos otros derechos- violan el principio de la no devolución. Desgraciadamente son recurrentes y existe poca información de ello. 36

Adicionalmente a lo anterior, en Estados de la Región existe la llamada "extradición encubierta" a través de la cual las autoridades administrativas niegan la permanencia de extranjeros en el país en colaboración con otro, sin embargo, no siguen los procedimientos y formalidades de la extradición. 38

Este tema ha sido abordado por el Comité Europeo para Problemas Criminales y el Comité de Expertos sobre el Funcionamiento de los Convenios Europeos de Cooperación en Materia Penal del Consejo de Europa, concluyendo que es esencial que los procedimientos relativos a la expulsión y extradición tengan una

sitúa en irregularidad migratoria por lo que podría ser detenido en un centro y posteriormente deportado.

³⁵ Cabe señalar que esta situación no es exclusiva de México, pues recientemente se ha dado noticia de grupos de personas venezolanas que son rechazadas en países como México, España, Colombia, y otros.

³⁶ En el caso mexicano, los puntos de internación internacional en los que únicamente tiene acceso la autoridad migratoria, son conocidas como "zonas estériles" y han sido objeto (al igual que el rechazo) de recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para más información, revisar la recomendación 42/2015. Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec 2015 042.pdf

³⁷ CIDH, Movilidad Humana Estándares Interamericanos, EEUUAA, 2015, pp.164-167.

Sin Fronteras IAP acompaña el caso de un ciudadano colombiano que pese haber solicitado oralmente asilo, fue deportado de manera ilegal a su país de origen, dónde al aterrizar fue privado de la libertad. Derivado de estos hechos, en 2013 se presentó una petición ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



base legal en la ley y que la decisión no infrinja ningún derecho específico de la persona en cuestión establecido en la Convención.³⁹

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció respecto al tema de la siguiente forma:

"La actuación de todas las autoridades que intervinieron en el proceso de detención y sumaria deportación del señor Serrano Sáenz le privaron de un derecho elemental inherente a la nacionalidad: el derecho a permanecer en él y no ser deportado. La arbitrariedad de las autoridades en perjuicio de la víctima es manifiesta, ya que no podían deportar a un ecuatoriano, pero tampoco siguieron el procedimiento de extradición que hubiera sido aplicable a un ciudadano extranjero en las circunstancias del presente caso. En definitiva, aplicaron un proceso completamente ajeno a la Constitución, al tratado de extradición vigente entre Ecuador y Estados Unidos, y a la legislación interna aplicable."

Con base a esto, podemos confirmar que la interacción entre el derecho penal y los derechos humanos, en específico, en materia de personas migrantes y sujetas de protección internacional es bastante compleja y llevará siempre al impartidor de justicia a realizar una ponderación de derechos, en la que se reitera, deberá siempre privilegiarse la protección de los derechos humanos de las personas.

³⁹ Comité Europeo para Problemas Criminales y el Comité de Expertos sobre el Funcionamiento de los Convenios Europeos de Cooperación en Materia Penal del Consejo de Europa, Nota sobre la relación entre extradición y deportación/expulsión (extradición simulada). Noviembre de 2012.
⁴⁰ CIDH, Informe No. 84/09, Caso 12.525, Nelson Iván Serrano Sáenz (Ecuador), 6 de agosto 2009, párrs. 65-68.



Vale mencionar, que en el campo de trabajo de la organización encontramos de manera reiterada estos conflictos, no sólo en el ámbito de políticas públicas, sino incluso en la legislación. A ejemplo de ello, vale señalar ya que de conformidad con el marco normativo del derecho migratorio en México, una persona no puede permanecer de manera regular en el país si se encuentra sujeto a proceso penal o ha sido condenado por la comisión de un delito.

Por todo lo anterior, identificamos la oportunidad que la presente opinión consultiva genera, respecto a la urgencia de verificar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones y compromisos internacionales derivados de la celebración de tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derecho de los refugiados.



IV. Conclusión

A consideración de Sin Fronteras IAP, la solicitud de la opinión consultiva realizada por la República del Ecuador es relevante para el desarrollo del Sistema Interamericano por abordar temas de vital importancia en el Derecho Internacional de los Refugiados.

Asimismo, y cómo se ha expresado en este breve ocurso, se pone en evidencia un interesante debate de Derecho Internacional, respecto de obligaciones y derechos de los Estados, una disyuntiva entre el derecho de extradición y la protección a solicitantes de asilo y refugiados.

Igualmente, se considera una valiosa oportunidad para que esa Corte amplíe y dote de mayor impacto a las normas relativas al asilo, cómo lo es dicho derecho en sus diversas formas, la soberanía de los Estados –y sus intereses- frente a la urgencia de protección de las personas y el principio toral de la no devolución.

Finalmente, se reconoce la soberanía de los Estados, pero también la urgencia de protección de las personas, que invariablemente nos llevan a concluir que los Estados deben desarrollar políticas públicas y marcos normativos congruentes con los compromisos y obligaciones internacionales de protección de solicitantes de asilo, refugiados y personas en movilidad en lo general.