



¿MÉXICO COMO TERCER PAÍS (IN)SEGURO?

El asilo como derecho humano en disputa

ELISA ORTEGA VELÁZQUEZ

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

13

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 13

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Lic. Mariana Ávalos Jiménez
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cristopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



¿MÉXICO COMO TERCER PAÍS (IN)SEGURO?

El asilo como derecho humano en disputa

ELISA ORTEGA VELÁZQUEZ

¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa se editó por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Proyecto IN303520 "Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa del Estado? Aportes desde los estudios críticos del derecho y la biopolítica legal", coordinado por Elisa Ortega Velázquez.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 1 de abril de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

7

Introducción. Entre el muro y la muerte

11

La política del derecho de asilo

21

Política y legalidad de los acuerdos de tercer país seguro

29

Los acuerdos de tercer país seguro en acción: lecciones desastrosas desde Europa

39

México como tercer país (in)seguro *de facto*

51

Epílogo: un derecho humano al asilo vacío

55

Bibliografía

Introducción

Entre el muro y la muerte

La llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América en enero de 2017, con su discurso y políticas racistas y xenófobas en contra de personas migrantes y refugiadas; el resurgimiento de la extrema derecha en Europa, con sus políticas en contra de esta misma población; las imágenes viralizadas de cientos de personas en pateras naufragando y muriendo en el Mediterráneo, así como de miles de personas desplazadas de Centroamérica migrando en caravanas para pedir asilo en Estados Unidos, han visibilizado la epopeya a la que se enfrentan las personas que buscan asilo. Hablamos de “refugiados” para referirnos a aquellas personas que han huido de sus países de origen por amenazas contra su vida, su libertad o su seguridad y que se han acogido a la protección internacional de otro Estado. Sin embargo, en el contexto contemporáneo es cada vez más complejo que las personas perseguidas puedan acceder a esta categoría jurídica de protección, ya que la consigna de los Estados —tal parece— es impedirselos o, por lo menos, dificultárselos al máximo.

Las personas solicitantes de asilo tienen la muerte a sus espaldas y un muro en la cara, pues los Estados han creado para ellos un estado de excepción permanente, en el que para ellas los ordenamientos jurídicos internacionales en materia de refugiados y derechos humanos se encuentran *de facto* suspendidos. Estamos, pues, ante un derecho humano al asilo

* La autora es investigadora titular en el área de derecho internacional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctora en Derecho y Maestra en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), y Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Correo electrónico: elisaov@unam.mx.

vacío, si bien reconocido y refrendado en la normativa internacional y en varias de las legislaciones nacionales y regionales, en un contexto donde el gobierno global de las migraciones tiene como uno de sus pilares la externalización del control de fronteras. Esta política busca frenar la llegada de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a los territorios de los países de destino, a través de la subcontratación del control migratorio a terceros países (tránsito y origen) y también a agentes no estatales, creando una zona de freno previa y adquiriendo presencia en lugares estratégicos, ya sea por cuestiones de geopolítica o por intereses económicos.

En esta tarea de externalizar las fronteras, la securitización —entendida como el proceso por el cual un fenómeno (en este caso la migración) se transforma en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva o la relevancia específica de la supuesta amenaza (en este caso las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas)— ha jugado un papel esencial. Las migraciones empezaron a tomar un giro securitario desde finales de la década de los ochenta; sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York fueron decisivos para consolidar el actual gobierno de las migraciones en esta tónica, la cual ha justificado que a nivel global se restrinjan los canales regulares para migrar, se endurezcan los requisitos para poder solicitar asilo, se aumenten los controles fronterizos y poderes de la policía, y que las instituciones administrativas encargadas de gestionar y gobernar las migraciones tengan mayores facultades para restringir la libertad personal de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas como si fueran de orden penal, pero sin las reglas y garantías propias del derecho penal.

Así pues, las fronteras contemporáneas ya no son bordes o límites fijos y físicos, propios de la herencia westfaliana, sino un régimen (o relaciones de poder) en el que confluyen distintos actores —además de los Estados— para controlar las fronteras —ahora elásticas— y que se traduce en el despliegue de fuerzas policiales y militares, en deportaciones masivas y en caliente lejos de la frontera de los Estados de destino, y en la implicación de los países de origen y tránsito, a través de acuerdos de “tercer país seguro” y “primer país de llegada”,

para desviar los flujos de solicitantes de asilo y transferir las responsabilidades de protección internacional a otros Estados. Bajo este panorama, el régimen internacional de los refugiados y el derecho humano que lo fundamenta —buscar y recibir asilo— se encuentran constantemente en disputa. El gobierno actual de las migraciones muestra cómo se pueden contravenir los principios básicos del Estado de derecho en aras de proteger la seguridad y la soberanía de los Estados de destino, lo cual nos hace cuestionar fuertemente la consideración del asilo como un derecho humano, pero a la vez también nos invita a repensar las formas y los métodos para rearticularlo como un derecho humano que salva vidas.

En este trabajo se abordará el papel que México ha tenido desde 2019 como “tercer país seguro” *de facto*, en virtud de los mecanismos que Estados Unidos ha implementado para desviar a territorio nacional (aunque también a otros países) a los solicitantes de asilo procedentes de Centroamérica —quienes desde fines de 2018 se han visibilizado de una mayor forma al migrar en caravanas—, y cómo el asilo como derecho humano se encuentra en disputa ante este panorama. Para fines de lo anterior, en primer lugar, se delinearán la política del derecho de asilo, abordándose tanto la parte normativa de este derecho como su manejo político desde los inicios del régimen internacional de refugiados. En segundo lugar, se definirán qué son los “acuerdos de tercer país seguro”, discutiéndose su origen político y legalidad. En tercer lugar, se analizarán dos casos paradigmáticos y contemporáneos de acuerdos de tercer país seguro en Europa: el Sistema Dublín y el Acuerdo Unión Europea-Turquía, así como las desastrosas lecciones y los costos en materia de derechos humanos que han conllevado. Finalmente, en cuarto lugar, se abordará el papel de México como tercer país seguro *de facto*.

La política del derecho de asilo

El asilo: prerrogativa estatal y derecho humano

El asilo es una institución reconocida en el derecho internacional —con raíces históricas bien establecidas en la práctica de los Estados— que puede ser entendida como la protección que un Estado otorga en su territorio, o en otro lugar bajo el control de algunos de sus órganos o jurisdicción, a una persona que llega a solicitarlo. No obstante, el asilo ha existido desde la Antigüedad y originalmente era aplicable a toda persona perseguida por cualquier motivo, quien podía ponerse a salvo si entraba en un santuario, templo u otro lugar sagrado asociado a la religión, pues allí no podía ser objeto de detención o castigo. La base de lo que en ocasiones se ha llamado el “derecho de santuario” radicaba en la autoridad divina que imperaba en esos lugares.

Con la consagración del principio de soberanía estatal a partir de 1648 (Paz de Westfalia), la persona perseguida que llegaba a otro Estado se ponía a salvo no por colocarse bajo la tutela de una deidad o figura religiosa, sino por la falta de autoridad del perseguidor en ese otro territorio. Así, con la aparición del Estado-nación moderno, el asilo se transformó en una forma de protección internacional para las personas extranjeras perseguidas. Con el tiempo, los Estados han ido estableciendo las normas relativas de acceso al asilo en sus territorios de

manera independiente y a partir de su propia voluntad soberana, a pesar de los esfuerzos que se han hecho en el plano internacional —desde el periodo entre las guerras mundiales— para buscar criterios y normas comunes de alcance universal que regulen la institución y que den acceso, sin discriminación alguna, a todas las personas que sufren algún tipo de persecución y que no pueden acogerse a la protección de su Estado.

Existen dos modalidades de asilo:

1) El “asilo político” es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, su integridad personal, su seguridad y/o su libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro con motivo de una persecución por delitos políticos o comunes conexos con éstos. Históricamente, la práctica del asilo político es anterior a la existencia del régimen internacional de protección de los refugiados —que nació en el periodo de entreguerras del siglo XX— y del régimen internacional de protección de los derechos humanos —que tiene su origen al finalizar la Segunda Guerra Mundial—. La razón es que desde hace siglos se han producido movimientos forzados de personas como resultado de persecuciones, guerras, revoluciones, luchas de poder y expulsiones individuales o masivas por causas políticas, sociales, religiosas, étnicas y otras.

El asilo político puede ser de dos tipos:

a) *Asilo territorial*. Este asilo consiste en la protección que un Estado brinda en su territorio a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, por sus opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos con éstos. El asilo territorial se encuentra intrínsecamente relacionado con la prohibición de extradición por delitos políticos o comunes cometidos con fines políticos. Según la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, adoptada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “*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” (artículo I). Es decir, el otorgar asilo territorial es una prerrogativa que tienen los Estados.

b) *Asilo diplomático*. Este asilo es definido como la protección que un Estado brinda en sus legaciones, sus navíos de guerra, sus aeronaves militares y sus campamentos a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, por sus opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos con éstos, sin necesidad de que la persona perseguida abandone el país del que desea salir. Según la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, adoptada también bajo el auspicio de la OEA:

...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. Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo (artículo I).

Además, “todo Estado tiene derecho de conceder asilo; *pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega*” (artículo II). Nuevamente, el otorgar asilo diplomático es una prerrogativa que tienen los Estados.

2) El “asilo bajo el estatuto de los refugiados” tiene sus bases normativas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; pero su origen se remonta a inicios del siglo XX cuando la Sociedad de Naciones recibió el mandato de encontrar una solución para proteger a las víctimas del fascismo (minorías étnicas, religiosas, políticas, sexuales) y, posteriormente, Naciones Unidas, a las víctimas de la Guerra Fría (personas perseguidas en el contexto del socialismo). Así, la figura del asilo en la legislación internacional fue originalmente concebida en un contexto político-estatal (público), donde la persecución era

llevada a cabo por agentes del Estado o protegidos por éste. Es decir, el régimen nació como una respuesta de protección al tema de los extranjeros desplazados por persecución política, por los distintos conflictos bélicos, y presentes en otro Estado distinto del de su nacionalidad y sin un vínculo jurídico efectivo ya con otro Estado.

El derecho de buscar y recibir asilo está consagrado en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual señala que, “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, y es considerado como un derecho humano. Este derecho se encuentra reconocido no sólo en los instrumentos del sistema universal de derechos humanos señalados, sino también en los sistemas regionales de derechos humanos: artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 12 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, y artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Asimismo, dicho derecho está previsto en varias Constituciones nacionales. En el continente americano, por ejemplo, se encuentra consagrado en las Constituciones de quince países: artículo 29 de la Constitución Política de Bolivia (2009); artículo 4o. de la Constitución Política de Brasil (1988); artículo 36 de la Constitución Política de Colombia (1991); artículo 31 de la Constitución Política de Costa Rica (1949); artículo 13 de la Constitución de Cuba (1976); artículo 41 de la Constitución de Ecuador (2008); artículo 28 de la Constitución Política de El Salvador (1983); artículo 27 de la Constitución Política de Guatemala (1985); artículo 101 de la Constitución de Honduras (1982); artículo 11 de la Constitución mexicana (1917); artículo 5o. de la Constitución Política de Nicaragua (1987); artículo 43 de la Constitución de Paraguay (1992); artículo 36 de la Constitución de Perú (1993); artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y artículo 46 de la Constitución Política de la República Dominicana (2010). Hay ocho países que, aunque no lo contemplan en su norma constitucional, sí lo hacen en sus leyes nacionales: Argentina, Belice, Canadá, Chile, Estados

Unidos de América, Panamá, Surinam y Uruguay. Asimismo, existen once países que no tienen regulaciones nacionales, pero que sí han ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

En algunos países de América Latina, las normativas nacionales han incorporado el término “refugio” para abarcar todo lo relacionado con el régimen de la ONU. No obstante, estas normas son distintas de las que regulan el asilo político (diplomático y territorial) y que remiten al sistema de tratados en la materia que existe en el seno de la OEA, el cual no tiene un punto de contacto con el asilo contemplado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este llamado “dualismo” entre los términos “asilo” y “refugio” en la región ocasiona que se asocie a cada uno con sistemas de protección completamente diferentes entre sí. Sin embargo, esto no sucede en el resto del mundo, en donde se habla de asilo y solicitantes de asilo, independientemente de si estamos hablando de asilo político o asilo bajo el estatuto de los refugiados. Por ejemplo, en inglés se concibe como *asylum* y *asylum seekers*, y en francés, *asyle* y *demandeurs d’asyle*.

Así, en América Latina se ha generalizado la idea de que el “refugio” es el sistema de protección establecido por la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y que el “asilo” se refiere a la protección que un Estado decide otorgar a una persona perseguida por fines políticos. Tal es la tradición de asilo político en el continente que se han celebrado diversos tratados regionales para regular la materia: Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939); Tratado sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954); Convención sobre Extradición (Montevideo, 1993).

En suma, la figura genérica es el asilo y las especies o modalidades son el asilo político (una prerrogativa estatal), que puede ser territorial o diplomático, y el asilo bajo el estatuto de los refugiados (un derecho humano). Además, las tres modalidades tienen un propósito común: salvar la vida de las personas perseguidas, independientemente del motivo de la persecución.

Manejo político del régimen internacional de refugiados

El régimen internacional de refugiados ha pasado por distintas etapas, en las que ha sido instrumentalizado de acuerdo con los intereses políticos de los Estados occidentales dominantes.¹

En el periodo uno, de 1914 a 1945, ante la caída de los imperios otomano y Habsburgo I, la Primera Guerra Mundial y el genocidio armenio, los primeros esfuerzos a nivel internacional del régimen estuvieron guiados por los intereses prácticos y las necesidades de las potencias aliadas y vencedoras, como el atraer refugiados calificados que fueran profesionistas, incluidos médicos y científicos.

En el periodo dos, de 1945 a 1980, el régimen estuvo guiado por los intereses políticos de las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, la división de países capitalistas y socialistas y las políticas de la Guerra Fría, las cuales favorecían dar asilo a los disidentes de un bloque u otro.

En el periodo tres, de 1980 a 2000, se intensificaron las tensiones de la Guerra Fría y las luchas de poder en el tercer mundo, además de que proliferaron los golpes de Estado en

¹ Chimni, B. S., "The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, núm. 1, 2009, p. 16.

estos países y las intervenciones de las democracias occidentales en sus guerras civiles, provocando su aumento y la producción de grandes flujos de refugiados. Los Estados dominantes tenían —como ahora— evidentes intereses estratégicos para conceder asilo, pero mostraron poco interés en encontrar soluciones a largo plazo para los refugiados. Por el contrario, los utilizaron como peones en los juegos geopolíticos destinados a desestabilizar a ciertos regímenes y a fomentar la rebelión en sus países de origen. Éste fue el caso de los muyahidines afganos en Pakistán, el Jemer Rojo camboyano en Tailandia, los movimientos de oposición de Eritrea y Etiopía con bases en Sudán y los rebeldes en Centroamérica.

En el periodo cuatro, de 2001 a la fecha, el manejo del régimen internacional de refugiados ha estado marcado por la amenaza mundial del terrorismo —después del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001—, la violencia criminal y de género, el exacerbamiento del cambio climático y el extractivismo. Los desplazamientos forzados —internos e internacionales— han continuado en aumento a la par de los deseos de los países ricos de proteger sus fronteras de migrantes no deseados (generalmente pobres y no blancos, considerados racial y culturalmente inferiores), así como de la desconfianza y deslegitimación creciente de las motivaciones de los solicitantes de asilo del tercer mundo, a quienes se les considera como migrantes económicos y una amenaza para su seguridad. De este modo, impera un racismo institucionalizado en la gestión global del régimen internacional de refugiados.²

Esto ha tenido como resultado la implementación de estrictos controles tanto en las fronteras como en los procedimientos migratorios y de asilo, en aras de proteger la seguridad de los Estados de destino. En adición, los Estados han ampliado los motivos para la detención y, cuando estudian las solicitudes de asilo, se centran mucho más en la detección

² Estévez, Ariadna, "Refugees and Forced Migration", *The Globalization of World Politics*, 8a. ed., Oxford University Press, 2019, pp. 415 y ss.

de los riesgos potenciales que representan los solicitantes de asilo para su seguridad que en las necesidades reales de protección internacional. En algunos casos, la situación posterior al 11 de septiembre se ha utilizado para incrementar el ámbito de las exclusiones de la Convención de 1951, lo que permite denegar a los solicitantes de asilo el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y facilita su expulsión, en virtud de que, en opinión de los países receptores, “el asilo es una excepción [a su soberanía nacional] que permite pasar a demasiada gente”.³ Estos episodios se han producido en un contexto de mayor colaboración entre las autoridades encargadas del asilo y la migración y los servicios de inteligencia y la policía; en suma, en un escenario de securitización de las migraciones.

Al cerrarse los canales legales de acceso, los delitos que generan ganancias millonarias para el crimen organizado —como el tráfico y la trata de personas— han aumentado, lo cual tiene un costo más allá de lo económico para los solicitantes de asilo, ya que pone en riesgo que se les acepte como refugiados, puesto que a criterio de muchos países no sólo no respetan las fronteras nacionales, sino que también se asocian con bandas criminales para lograrlo. Esto justifica que consideren sus motivaciones para pedir asilo como falsas y que se les limiten sus derechos básicos en un contexto post 11 de septiembre, que los políticos —como Donald J. Trump— han aprovechado para alimentar sentimientos antiextranjeros y actitudes xenófobas en las sociedades de acogida, en perjuicio de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

De este modo, pareciera que los principios básicos de la protección internacional a los refugiados —*non-refoulement* (no devolución), que recalca que éstos no deben ser devueltos a ningún lugar donde puedan sufrir persecución, e imparcialidad, según la cual se brinda protección a todos ellos sin discriminación alguna— no tienen vigencia en el contexto actual. Si

³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria, ACNUR, 2000, p. 2.

bien motivaciones políticas y estratégicas siempre han guiado el otorgamiento de la protección internacional (mano de obra, reforzar objetivos estratégicos e ideológicos, etcétera), en la era actual dichos principios base han perdido toda significación, ya que al momento de decidir si se otorga o no asilo cualquier interés parece prevalecer sobre el derecho internacional, los derechos humanos y las obligaciones de los Estados en este respecto. Esto ha eclipsado la posibilidad de que personas perseguidas en los contextos actuales accedan al asilo, afectando gravemente su acceso a este derecho humano y, en consecuencia, a sus derechos humanos a la libertad y seguridad personales y, por supuesto, a la vida.

Otra situación que ha mermado el acceso al asilo para las personas perseguidas en el contexto contemporáneo ha sido la proliferación de mecanismos alternativos al asilo, que son más discrecionales, garantizan menos derechos que los que prevé la Convención de 1951 y permiten a los Estados evadir efectivamente sus obligaciones internacionales. Estos mecanismos incluyen las figuras de “primer país de llegada” y “tercer país seguro”, que han sido posibles a través de la instrumentalización de la Convención de 1951 a favor de los intereses de los Estados de destino, ya que la Convención no contempla estas figuras ni obliga, en ningún lado, a que las personas reciban asilo en los Estados con los que puedan tener algún lazo o por los que hayan transitado.

Política y legalidad de los acuerdos de tercer país seguro

De las fronteras físicas al régimen de frontera

En las últimas décadas ha tenido lugar un proceso de expansión territorial y administrativa de la función de vigilancia de la migración y el manejo de la frontera en otros países. Las fronteras no son inertes ni fijas y tampoco pueden ser entendidas ya sólo como los bordes físicos entre un Estado-nación y otro ni como los límites sociopolíticos y jurisdiccionales del poder soberano tradicional, herencia de la Paz de Westfalia de 1681 y la creación del Estado-nación moderno. Las fronteras están en cualquier parte o en todas partes, incluso en muchos lugares a la vez, y no necesariamente coinciden con las fronteras físicas. De hecho, más allá de fronteras se podría hablar de un “régimen de frontera”, esto es, de un conjunto heterogéneo de actores estatales y no estatales que convergen en un entramado de relaciones de poder.⁴ En este régimen, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas tienen un papel primario, al igual que las normas que regulan, controlan y prohíben el cruce de fronteras. De hecho, es hasta que existe la regulación correspondiente que podemos hablar de migración y migran-

⁴ De Genova, Nicholas, “The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement”, en De Genova, Nicholas y Peutz, Nathalie (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Duke University Press, 2010.

tes (regulares/irregulares y las distintas categorías) como tales. Los regímenes fronterizos y de migración son justamente la politización —a través del derecho— de la libertad de circulación de las personas, sometiénolas así al poder estatal.

Los “regímenes fronterizos” pueden ser definidos como los acuerdos (bilaterales o multilaterales/regionales) sobre fronteras entre Estados vecinos, las prácticas que giran en torno a ellos, la administración y gestión de los controles, los sistemas de policía y los acuerdos e instituciones para la cooperación transfronteriza.⁵ Para ello, los Estados ejercen un “gobierno a distancia”,⁶ por medio del cual se vinculan los cálculos que se llevan a cabo en un lugar (los Estados de destino) con las acciones que se realizan en otro (Estados de tránsito y de origen). Estas tareas no se hacen por la fuerza, sino a través de afiliar y alinear agentes y agencias dentro de redes de funcionamiento. La dependencia entre uno y otro agente puede estar basada en la existencia de recursos económicos, legitimidad o algún otro recurso (que incluso puede ser producto de alguna coacción financiera o tributaria); pero también puede ser el resultado de convencer un agente a otro de que sus problemas u objetivos están intrínsecamente ligados y que cada uno puede solventar sus dificultades o alcanzar sus fines conjuntamente y trabajando en la misma línea. Para ello es necesario construir un problema (por ejemplo, la migración irregular o los falsos solicitantes de asilo como amenaza) de manera similar (en los países de destino y tránsito de migrantes e, incluso, en los de origen) para enlazar sus políticas al respecto.

La incorporación de este “gobierno a distancia” en el régimen de frontera ha tomado tres formas: un desplazamiento vertical hacia arriba y hacia abajo de la administración estatal; un desplazamiento geográfico hacia otros puntos de control fronterizo, y una exter-

⁵ Anderson, Malcolm, “The Transformation of Border Controls: A European Precedent?”, en Andreas, Peter y Snyder, Timothy, *The Wall around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*, Rowman and Littlefield, 2000, p. 15.

⁶ Miller, Peter y Rose, Nikolas, “Governing Economic Life”, *Economy and Society*, vol. 19, 1990, p. 1.

nalización de responsabilidades hacia los gobiernos de terceros países y el sector privado. En este tenor, la “externalización de los controles fronterizos” puede ser entendida como el conjunto de mecanismos de coordinación entre los Estados de destino, tránsito y origen de migrantes y solicitantes de asilo que tienen como fin dirigir la conducta de estas personas y desincentivar su llegada a los Estados de destino.⁷ Se trata de una política que evita que migrantes y solicitantes de asilo ingresen en los territorios de los países de destino, y que los caracteriza como legalmente inadmisibles, sin considerar individualmente las razones de sus solicitudes de protección.⁸ Para ello, los Estados realizan acuerdos, aunque también hay involucramiento de actores privados e implementación de políticas de prevención y prohibición —directas e indirectas—, como apoyar prácticas de seguridad o gestionar la migración por terceros.

En esta tarea, los Estados son ayudados por nuevos actores, como empleados, servicios sociales locales, alcaldes, grupos policiales multinacionales, empresas, ONG, terceros Estados. Asimismo, tales Estados se ven beneficiados por diversas políticas, como visados, pasaportes, sanciones a las compañías de transporte, controles biométricos, desarrollo de redes de oficiales de enlace, acuerdos de readmisión o retorno con los países de origen o de tránsito, acuerdos de “tercer país seguro” y “primer país de llegada” para desviar a los solicitantes de asilo a otros países, ayudas y transferencias económicas, sistemas de alerta temprana, ayuda humanitaria y creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos para prevenir el desplazamiento de personas.

⁷ Crepeau, Francois, “Criminalising Irregular Migration: The Failure of the Deterrence Model and the Need for a Human Rights-Based Framework”, *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 28, núm. 3, 2014, p. 213.

⁸ Frelick, Bill *et al.*, “The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, núm. 4, 2016, p. 190.

¿Legalidad?

Los Estados a donde llegan las personas solicitando asilo son los que tienen la principal responsabilidad de evaluar su solicitud y, en su caso, otorgarles dicha protección. Sin embargo, la práctica de los países de destino ha ido en el sentido de reducir el número de solicitantes de asilo en sus territorios a través de políticas como las del “primer país de llegada” y “tercer país seguro”, las cuales trasladan a sus solicitantes de asilo a otros países y, con ello, sus responsabilidades de protección internacional. Bajo la figura del “primer país de llegada”, las personas solicitantes de asilo pueden ser devueltas a Estados donde hayan encontrado protección internacional o puedan encontrarla, o donde tengan un contacto o vínculos estrechos. En el caso del “tercer país seguro”, las personas solicitantes de asilo pueden ser devueltas a los Estados por los cuales hayan transitado en ruta hacia los países donde pedirán asilo, o incluso a Estados que no sean de tránsito, pero que a través de un acuerdo bilateral o multilateral se hace responsables a dichos Estados de otorgar la referida protección internacional.⁹

Estas prácticas han sido posibles mediante la instrumentalización de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a favor de los intereses políticos de los Estados de destino, puesto que la Convención no contempla estas figuras ni obliga, en ningún lado, a que las personas reciban asilo en los Estados con los que puedan tener algún lazo o por los que hayan transitado. La figura del “tercer país seguro” tiene su origen en Europa: primeramente, estuvo contemplada en la legislación de Dinamarca, en la llamada “Cláusula Danesa” de 1986, y, más adelante, se trasladó al resto de los países europeos, los cuales la incluyeron por el temor de que fueran vistos como de “más fácil” acceso al asilo.¹⁰ El uso de esta figura

⁹ ACNUR, “Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros”, abril de 2018, párrs. 3 y 4, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5adf72014.pdf>.

¹⁰ Noll, Gregor, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

estuvo justificado en agilizar y hacer más eficiente el procedimiento de acceso al asilo, aunque el hecho de que en esos años se colapsaran las economías comunistas del Este y que los países de Europa del Norte quisieran evadir sus responsabilidades internacionales parece ser una teoría más realista sobre su surgimiento.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por su parte, desde 1989 reconoció la posibilidad de que los refugiados sean retornados o trasladados a un Estado donde hayan encontrado, pudieron haber encontrado o, conforme a un acuerdo formal, puedan encontrar protección internacional.¹¹ El argumento que justifica esto es que ni la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967 lo prohíben, además de que señala que los refugiados no tienen un derecho irrestricto de elegir el país de asilo, aunque ciertamente sus intenciones deberían tomarse en consideración. La retórica que justifica estas figuras es que reducen los movimientos migratorios irregulares ulteriores, se evita la creación de situaciones de refugiados en “órbita” y se fomenta la cooperación internacional y la responsabilidad compartida. Eso sí, antes de que los solicitantes de asilo sean trasladados a otro país mediante un acuerdo de tercer país seguro, se debe evaluar “individualmente” —en especial en el caso de niñas y niños no acompañados o separados— que el tercer país podrá cumplir con los siguientes requisitos: tener capacidad para (re)admitir a la persona; darle acceso a un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado y otras necesidades de protección internacional; permitirle permanecer legalmente en su territorio mientras se realiza la determinación, y otorgarle los estándares de tratamiento de la Convención de 1951 y las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo la protección contra la devolución y el acceso a buscar un empleo remunerado.¹²

¹¹ ACNUR, “Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection. No. 58 (XL)-1989”, párr. f, disponible en: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.

¹² ACNUR, “Consideraciones legales...”, *cit.*, párrs. 2-5.

Sin embargo, la figura del “tercer país seguro” es cuestionable desde el punto de vista legal, ya que puede violar —en caso de que no se cumplan al pie de la letra los requisitos de “tercer país seguro” que señala el ACNUR— el principio fundante del derecho internacional de los refugiados: la protección contra la devolución de una persona a un territorio en el cual sufra riesgo de persecución (artículo 33 de la Convención de 1951). Este principio es la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, porque permite garantizar y proteger sus derechos fundamentales e inderogables a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad personales. Por ello, el traslado de un solicitante de asilo a un tercer Estado donde corra peligro su vida, su seguridad o su libertad o donde pueda ser enviado a otro en el que corra dichos riesgos (devolución indirecta) es una violación del principio de no devolución.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) señaló en 2018, en su Opinión Consultiva 25/18, que de la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes —reconocida como norma de *ius cogens* y establecida en el artículo 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969— se desprende una base sólida de protección contra la devolución, la deportación, la expulsión, la extradición o la remoción de una persona a otro Estado, o a un tercer Estado que no sea seguro, cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto es porque el principio de no devolución busca asegurar la efectividad de la prohibición de la tortura en toda circunstancia y respecto de toda persona, sin discriminación alguna. Por ello, al ser una obligación derivada de la prohibición de la tortura, el principio de no devolución en este ámbito es absoluto y adquiere también el carácter de norma imperativa de derecho internacional consuetudinario, es decir, de *ius cogens* (párrs. 179, 181 y 190).

En suma, el uso de la figura del “tercer país seguro”, en casos donde no se cumplan estrictamente los requisitos señalados para tal efecto por el ACNUR, es contradictorio con la

base del derecho de asilo, o sea, el principio de no devolución, ya que rompe con la lógica de protección de esta institución: evitar que las personas sean perseguidas y que su vida, su seguridad o su libertad corran peligro. Aún más, además de que carece de una base legal en el régimen internacional de refugiados, al no estar prevista en la Convención de 1951, la práctica demuestra que, cuando es aplicada — como se muestra en el siguiente apartado —, el derecho de asilo queda vacío al quitarle su principal garantía: no devolver a las personas a países donde puedan ser perseguidas o su vida corra peligro o, en su caso, ser enviadas a otros Estados donde corran dichos riesgos.

Los acuerdos de tercer país seguro en acción: lecciones desastrosas desde Europa

En la práctica, los acuerdos de tercer país seguro son usados por los Estados de destino para disminuir el número de solicitantes de asilo en sus territorios, evadir sus obligaciones de protección internacional y trasladarlas a otros países y, en último término, para dejar morir a estas personas. A continuación, se señalan dos ejemplos de esto en el ámbito europeo, donde los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han acordado tener una política común de asilo y refugiados, pero a costa de los derechos de las personas necesitadas de protección internacional.

El Sistema Dublín de la Unión Europea

Este sistema fue adoptado originalmente como un acuerdo entre países en el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (97/C 254/01), del 15 de junio de 1990. Asimismo, dicho sistema fue integrado al derecho de la UE por el Reglamento núm. 343/2003 del Consejo Europeo, del 18 de febrero de 2003, el cual después fue reemplazado por el Reglamento núm. 604/2013, del 26 de junio de 2013, que contempla el Sistema Dublín III. Su fin es la repartición de los solicitantes de asilo entre los Estados partes de este convenio para evitar que los países que ofrecen mayores servicios a los solicitantes de

asilo terminen asumiendo todo el gasto y la responsabilidad de los flujos de refugiados. Además, tal sistema intenta evitar que las personas soliciten asilo en el país de su elección —por los beneficios que otorgan los distintos países a los refugiados— y/o que presenten varias solicitudes de asilo en diferentes países (*asylum shopping*), o que se encuentren en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar sus solicitudes (*orbiting*).

El sistema determina de forma rápida y a partir de criterios preestablecidos qué Estado miembro es responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas en territorio de la UE por personas procedentes de países que no son miembros de la Unión. Los criterios que contempla son que los solicitantes de asilo tengan vínculos familiares o culturales con el país que debe tramitar sus solicitudes o tener un visado o un permiso de residencia en un Estado miembro o el país por donde han accedido a territorio europeo, ya sea de manera regular o irregular. Así, salvo que los solicitantes de asilo sean niños, niñas o adolescentes no acompañados que puedan aspirar a una reunificación familiar, o que sean titulares de documentos de residencia válidos en un Estado miembro, si el solicitante ha cruzado anteriormente la frontera de un Estado miembro desde un país externo a la UE, este Estado será responsable del examen de su solicitud de asilo hasta doce meses después de la fecha de entrada en el primer Estado (artículo 13 del Reglamento núm. 604/2013). Para que este sistema funcione, la UE ha creado una base de datos común de registro de las personas que entran a los países llamada “Eurodac”, por lo que todos los Estados miembros tienen la obligación de registrar las huellas digitales de todos los solicitantes de protección internacional que cruzan sus fronteras (artículo 10 del Reglamento núm. 604/2013).

El sistema es criticado, entre otras razones, por violar los derechos de los solicitantes de asilo, ya que no todos los Estados pueden ser considerados como “seguros” para estas personas, porque no todos realizan un examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo ni tienen la misma capacidad para procesar las solicitudes que reciben, o incluso algunos países tienen sistemas de asilo con deficiencias sistemáticas. El Tribunal Europeo de Derechos

Humanos (TEDH) ha fijado su postura de este tema en el caso *A. E. A. contra Grecia* de 2018 (solicitud 39034/12), al señalar que los Estados deben tener la capacidad práctica de procesar las solicitudes de asilo que reciban para poder otorgar una protección efectiva a las personas con necesidades de protección internacional. En caso contrario, ellos estarían violando los derechos humanos de los solicitantes de asilo a un recurso efectivo y a la prohibición de la tortura, previstos en los artículos 13 y 3o. del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), respectivamente. Además, el Sistema Dublín ha sido cuestionado, porque los solicitantes de asilo son detenidos por largos periodos antes de ser transferidos a otro país, lo cual muchas veces se hace en contra de su voluntad.¹³ En países como Grecia, incluso, se ha documentado un alto riesgo de devolución colectiva tanto a los candidatos al asilo antes de registrar su solicitud de asilo como a los solicitantes de asilo cuya solicitud de asilo ha sido registrada, lo cual ha sido condenado por el TEDH en el caso *M. S. S. contra Bélgica y Grecia* de 2011 (solicitud 30696/09).

Las devoluciones colectivas y en caliente han sido condenadas por el TEDH. Por ejemplo, en una primera sentencia del caso *N. D. y N. T. contra España* de 2017 (solicitudes 8675/15 y 8697/15), el Tribunal condenó al gobierno español por devolver a dos personas a Marruecos que saltaron la valla de Melilla sin que antes tuvieran acceso a intérpretes y a una asistencia jurídica que les informara de las disposiciones pertinentes del derecho de asilo o de los procedimientos contra su expulsión, violándose así los artículos 4o. y 13 del CEDH, que contemplan la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros y el derecho a un recurso efectivo, respectivamente. La lógica de la sentencia fue que la inmediatez de una expulsión en caliente impide la evaluación del caso individual, el conocimiento de la legislación española por parte de la persona migrante y la posibilidad de interponer un recurso efectivo contra la expulsión o solicitar asilo.

¹³ Guild, Elspeth *et al.*, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, 15 de julio de 2015, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640526.

Sin embargo, la postura más reciente del TEDH sobre el mismo caso *N. D. y N. T. contra España* (solicitudes 8675/15 y 8697/15), pero ahora en una sentencia de febrero de 2020, va en contra de toda lógica de protección para los posibles solicitantes de asilo en la UE, puesto que avaló las devoluciones en caliente en la frontera española y, con ello, anuló su condena a España de 2017 por estas prácticas. El TEDH consideró que los migrantes denunciados se pusieron en una situación de ilegalidad al intentar entrar deliberadamente en España por la valla de Melilla, y que la falta de un estudio individualizado de cada caso, como obliga el CEDH, podría atribuirse al hecho de que los solicitantes no habían utilizado los procedimientos oficiales de entrada existentes para ese fin y que, por lo tanto, la devolución había sido una consecuencia de su propia conducta. Según el fallo, en la legislación española existen varios medios posibles de entrada al país por la vía regular, por lo que las personas devueltas podrían haber solicitado un visado o protección internacional, en particular en el puesto fronterizo, pero también en las representaciones diplomáticas y consulares de España en sus respectivos países de origen o tránsito, o bien en Marruecos. El TEDH destaca entre las vías de acceso legal a España las oficinas de asilo creadas en el paso fronterizo de Melilla.

Como se ve, esta sentencia va en contra de los principios básicos no sólo del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, sino también del propio Estado de derecho, ya que el que una persona cometa una infracción administrativa —en este caso la entrada irregular o por un puerto no autorizado a un país— (o incluso un delito) no le priva del derecho a la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 6o. del CEDH. Concebir las cosas de este modo es poner a las personas extranjeras en un estado de excepción en el que justamente por su origen nacional no tienen derecho —como el resto de las personas— a la protección judicial efectiva. En este caso, se les priva del derecho a la defensa y a una decisión judicial que justifique la expulsión.

Acuerdo Unión Europea-Turquía

Bajo una retórica de desarticular el modelo de negocio de los traficantes, proteger las fronteras exteriores de la UE y acabar con la crisis migratoria en Europa, el 18 de marzo de 2016 se adoptó la Declaración Conjunta UE-Turquía para desaparecer los incentivos de migrantes y solicitantes de asilo para buscar rutas ilegales hacia la UE y acelerar la puesta en marcha del sistema de readmisiones que ya existía desde 2014 entre Turquía y la UE, pero que hasta 2016 se encontraba en suspensión para el retorno de nacionales de terceros países. Sin embargo, el Acuerdo tiene como fin erosionar la ruta migratoria de los Balcanes usada por sirios, afganos, eritreos, iraquíes y malienses, quienes intentan llegar a Europa Central y del Norte para escapar de los conflictos armados y las dictaduras militares en sus regiones de origen. El Acuerdo consiste en el compromiso de la UE de otorgar a Turquía 3,000 millones —adicionales a los 3,000 millones ya comprometidos en el primer acuerdo—, retirar los visados para los ciudadanos turcos a partir de junio de 2016 y el compromiso de continuar con la apertura de capítulos en la adhesión de Turquía a la UE, a cambio de que todos los migrantes que lleguen a las islas griegas a través de Turquía sean devueltos a este último país en caso de que no hayan solicitado asilo en Grecia o que, en caso de haberlo solicitado, sus solicitudes hayan sido declaradas infundadas o inadmisibles, de acuerdo con la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.¹⁴

La base “legal” del Acuerdo se encuentra en los artículos 35 y 38 de la Directiva 2013/32/UE, los cuales admiten que, en determinadas circunstancias, puede considerarse inadmisibles una solicitud de asilo si la persona ya ha sido reconocida como refugiada o si ya disfruta de protección suficiente en un “primer país de asilo”, o cuando una persona haya llegado a la UE desde un “tercer país seguro” que pueda garantizar un acceso efectivo a la protección.

¹⁴ European Council, “EU-Turkey Statement”, 18 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

Sin embargo, este acuerdo es a todas luces ilegal, dado que Turquía no puede considerarse como un país “seguro”, porque no ha adoptado la Convención de 1951 en su totalidad, al no haber ratificado el Protocolo de 1967, que amplía el ámbito geográfico de la Convención más allá de las fronteras europeas, por lo que no reconoce como personas refugiadas a quienes no son europeas. Esto, además, contraviene la Directiva 2013/32/UE, que prohíbe las expulsiones colectivas de los solicitantes de asilo y obliga a las autoridades europeas a trasladar a “terceros países seguros” (que deben haber ratificado la Convención de 1951 sin restricciones geográficas) a las personas que ven rechazadas sus solicitudes de asilo.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo, el saldo se traduce en miles de muertes en el mar Egeo, miseria, detenciones arbitrarias y sufrimiento para las personas migrantes y solicitantes de asilo que se han quedado varadas en las islas griegas en espera de la resolución de sus solicitudes de asilo. Algunas personas han sido devueltas a Turquía, pero la mayoría se encuentra en los cinco *hot spots* de las islas griegas del Egeo.¹⁵ El número de devoluciones a Turquía hasta fines de 2019 era bajo, ya que los comités de apelaciones de asilo de Grecia fueron estableciendo, en la mayoría de los casos, que Turquía no brinda una protección efectiva a los refugiados, por lo que no pueden ser devueltos allí.¹⁶ No obstante, en un primer balance, el Acuerdo ha tenido el efecto deseado por la UE, que es la reducción del número de solicitantes de asilo en los otros Estados miembros: en 2015 y 2016 se presentaron 1.3 millones de solicitudes de asilo en la UE; en 2017 se redujo esta cifra a la mitad con 655,000 solicitudes, y en 2018 disminuyó el número a 581,000 solicitudes.¹⁷

¹⁵ Amnistía Internacional, “A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal”, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>.

¹⁶ “Grecia: a tres años del acuerdo entre la UE y Turquía, continúa el ciclo de contención y desesperación”, *Médicos Sin Fronteras*, 18 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.msf.mx/article/grecia-a-tres-anos-del-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-continua-el-ciclo-de-contencion-y>.

¹⁷ Eurostat, “Asylum Statistics”, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

En 2020, sin embargo, la situación se ha tornado más complicada para las personas migrantes y solicitantes de asilo en la región: el 28 de febrero de 2020, Turquía abandonó el control de su frontera con Grecia, rompiendo así el Acuerdo de 2016, con el fin de presionar a la UE para que destine más dinero al mantenimiento de los refugiados en su territorio (algo previsto en el Acuerdo de 2016) y que la apoye en su campaña militar en Siria (después de una intensificación de los ataques militares Siria-Turquía). Esta situación ha provocado graves enfrentamientos y tensiones entre los policías griegos, que intentan evitar a toda costa su entrada a Grecia —por ejemplo, les lanzan gases lacrimógenos y les dan de golpes y usan escudos de seguridad—, y los solicitantes de asilo que intentan llegar a territorio griego, quienes han respondido las agresiones con piedras.

Ante esta situación, Grecia y Bulgaria —también país vecino con Turquía— han cerrado su frontera. En especial, el gobierno griego ha reforzado sus fronteras para evitar la entrada de los migrantes y solicitantes de asilo procedentes de Turquía, y ha solicitado apoyo a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa (Frontex), a la par de suspender temporalmente todas las solicitudes de asilo como medida de “disuasión” para frenar ese flujo. Al respecto, es de notarse que la Comisión Europea ha evitado pronunciarse sobre la (i)legalidad de esta suspensión del derecho a pedir asilo, pero sí ha exigido de manera firme a Turquía que cumpla su parte del Acuerdo de 2016 y que contenga a los migrantes y solicitantes de asilo —quienes huyen de los conflictos y la situación en Oriente Próximo— para que no se aglomeren en la frontera griega. Al mismo tiempo, se encomienda al gobierno griego hacer impenetrable la frontera de su territorio. Aquí ya no importa si se suspende un derecho humano fundamental, como es el asilo.

En cuanto a ello, el gobierno griego ha invocado, por un lado, el artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual señala que el espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE se entenderá “sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la sal-

vanguardia de la seguridad interior”, y, por otro lado, el artículo 78(3), el cual autoriza que el Consejo adopte “medidas provisionales a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo” si algún Estado miembro afronta una “afluencia repentina de nacionales de terceros países”. Ahora bien, es cierto que Grecia enfrenta un tema de orden público y que debe ser atendido, pero también lo es que las personas migrantes y solicitantes de asilo han llegado a la frontera greco-turca alentadas por las autoridades turcas en su esfuerzo por presionar a la UE. Como se observa, los refugiados —principalmente afganos, sirios, iraquíes y sudaneses— son usados como peones en los juegos geopolíticos de la región, sin que sus derechos sean relevantes, ni para la UE ni para Turquía.

Al respecto, el ACNUR declaró tajantemente el 2 de marzo de 2020 que ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni la legislación de la UE sobre refugiados establecen fundamentos jurídicos para la suspensión de la recepción de solicitudes de asilo, condenando así la ilegalidad de las acciones llevadas a cabo en este sentido por el gobierno griego, y con una clara anuencia de la UE. De hecho, el ACNUR ha recordado que, si bien el artículo 78(3) del TFUE autoriza que se tomen medidas provisionales, claramente estas medidas deben tener en consideración la situación de las personas y sus derechos fundamentales. Además, el artículo 78(3) del TFUE no puede suspender el derecho internacionalmente reconocido a pedir asilo y el principio de no devolución, que también se encuentran contemplados en la legislación de la UE. Asimismo, las personas que entren de manera irregular en el territorio de un Estado no deben ser penalizadas si se presentan sin demora ante las autoridades para solicitar asilo.¹⁸

Esta coyuntura ha sido aprovechada por Turquía, quien incluso ya se prepara para denunciar a Grecia ante el TEDH por los disparos y malos tratos a los refugiados, las devolu-

¹⁸ ACNUR, “Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea”, 2 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/3/5e5d31404/declaracion-de-acnur-sobre-la-situacion-en-la-frontera-entre-turquia-y.html>.

ciones en caliente y que las fuerzas de seguridad griegas en la frontera terrestre greco-turca despojen de su dinero y pertenencias a estas personas. Es de notarse que esta parte de la frontera no está contemplada en el Acuerdo de 2016, sino sólo la frontera marítima entre ambos países. En la frontera terrestre regía un acuerdo bilateral anterior, cuya aplicación fue suspendida por Turquía en 2018 ante la negativa de Grecia de devolver a ocho militares turcos refugiados en Grecia y supuestamente implicados en el intento de golpe de Estado de 2016.¹⁹ De nueva cuenta, los refugiados son usados como moneda de cambio en intereses políticos.

Como se ve, la UE, “región de justicia, cooperación, seguridad, libre circulación de personas y supresión de fronteras”, cerró sus puertas a las personas con necesidades de protección internacional a través de una política que externaliza sus fronteras y usando a los refugiados como peones en sus juegos geopolíticos. Bajo el discurso securitario de las migraciones, estas personas representan una amenaza potencial para los países de destino en términos de orden público, seguridad nacional, política, identidad y estabilidad socioeconómica, por lo que el objetivo es evitar que pisen sus territorios mediante la implementación de distintas políticas, como las del “tercer país seguro” y “primer país de llegada”.

¹⁹ Mourenza, Andrés, “Turquía envía 1.000 policías a la frontera para evitar que Grecia devuelva migrantes en caliente”, *El País*, 6 de marzo de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-03-05/turquia-envia-mil-agentes-especiales-a-la-frontera-para-evitar-las-devoluciones-en-caliente-de-grecia.html>.

México como tercer país (in)seguro *de facto*

La antesala: las caravanas migrantes

El 11 de septiembre de 2001 marcó un hito en el manejo de la política migratoria en Estados Unidos: la Immigration Act de 2001 creó el Department of Homeland Security, una agencia con facultades en materia de migración y antiterrorismo, con nuevos métodos de identificación y vigilancia, y unidades encargadas de controles externos, como el Immigration and Customs Enforcement y la Coast Guard. Sin embargo, antes de la amenaza global del terrorismo, el proceso de externalización de la frontera estadounidense ya se venía gestando. Desde luego, México, por su posición geográfica, ha tenido una activa participación y colaboración en este proceso, específicamente para contener a la migración centroamericana, y le ha servido como moneda de cambio para favorecer sus intereses políticos y comerciales. Esto se puede ver de manera panorámica —independientemente del partido político en el poder— del gobierno de Salinas (1988-1994), en el que se logró la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1992 y se inició la labor de México como país frontera, al gobierno de López Obrador (2018-2024), en el que se evitó que se impusieran tarifas arancelarias a las importaciones mexicanas en 2019, a costa de convertir a México en “tercer país seguro” *de facto*, a través de dos políticas: los Protocolos de Protección al Migrante y la Declaración Conjunta México-Estados Unidos, ambas de 2019.

Sin embargo, la migración centroamericana y su cruce por México no son algo nuevo: Tapachula, la principal ciudad fronteriza del sur, históricamente ha sido su cruce habitual en la ruta hacia Estados Unidos. Las razones de la migración de esta región incluyen pobreza, guerras civiles, desastres medioambientales e incluso cambio climático, violencias de todo tipo (institucional, de mercado, familiar, del crimen organizado), deseos de reunificación familiar, entre otras, aunado a un débil Estado de derecho y a territorios impregnados por el crimen organizado. Esta realidad precaria y violenta está fuertemente vinculada a los estragos causados por los largos conflictos armados que tuvieron lugar en la región entre 1960 y 1990 y a que, a pesar de la firma de acuerdos de paz y la instalación de regímenes “democráticos”, aún prevalecen muchas de las situaciones que los provocaron. Las oligarquías políticas, económicas y militares quedaron casi intactas y tomaron nuevos rumbos con el apoyo de Estados Unidos, donde se asentó una importante migración centroamericana en los años de las guerras civiles. Algunos de estos migrantes se organizaron en pandillas criminales y el gobierno de George Bush los deportó entre 1989 y 1993. De vuelta a la región, pandillas como Barrio 18 y la MS13 se expandieron y trajeron consigo violencia y muerte para la población civil. Así, la violencia generalizada se convirtió en una realidad para la región, provocando desplazamientos forzados de personas.

Bajo este contexto, desde finales de 2018 emergieron las caravanas migrantes como una forma de migración masiva, vistosa y organizada que ha permitido dar visibilidad, acompañamiento y protección a las personas migrantes por parte de organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos, además de que son relativamente seguras y baratas para migrar, en comparación con los altos costos de los traficantes de personas (“coyotes”).²⁰ Sin embargo, la novedad no es la forma de migrar en caravanas, ya

²⁰ El Colegio de la Frontera Norte, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción”, 13 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>.

que anteriormente han tenido lugar este tipo de movimientos, por ejemplo, desde 2004 la Caravana de Madres Centroamericanas, que busca a sus hijos migrantes perdidos en México, y desde 2011 el Viacrucis Migrante, un evento de protesta que vincula lo religioso con lo político y acciones colectivas contenciosas, y que ha sido utilizado por los migrantes en tránsito y sus defensores como una forma de hacer públicas sus demandas.

La novedad de las caravanas migrantes que han surgido desde octubre de 2018 es que inician en los territorios de origen de los migrantes (como Honduras); son de un gran volumen; tienen una amplia presencia de mujeres, niños, niñas y jóvenes, y reciben una importante cobertura de los medios de comunicación. Además, dichas caravanas involucran a una compleja red de actores: migrantes y deportados que ya conocen las rutas, defensores de derechos humanos, agencias internacionales responsables de gestionar crisis humanitarias, medios de comunicación y expertos, funcionarios y poblaciones organizadas y fragmentadas de las comunidades por las que atraviesan estas caravanas.²¹

Respuestas gubernamentales en tiempos de externalización fronteriza y securitización de las migraciones

Estados Unidos

Desde el inicio de las caravanas migrantes en octubre de 2018, el gobierno de Donald J. Trump reclamó categóricamente a México frenar esa migración no deseada y cerró su

²¹ Varela Huerta, Amarela y McLean, Lisa, "Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122, septiembre de 2019, p. 163.

sistema de asilo para los centroamericanos a través de dos políticas que involucran de forma directa al gobierno de México:

1) Los Migrant Protection Protocols (MPP) de enero de 2019, llamados también “Remain in Mexico Policy”, facultan al Department of Homeland Security a regresar a México a los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo centroamericanos que lleguen por vía terrestre a Estados Unidos para que esperen sus resoluciones migratorias y de asilo, lo cual socava sus posibilidades de obtener asilo al dificultarles conseguir un abogado que los represente en ese país y los expone a peligros letales. Está documentado que en su camino hacia —y desde— los tribunales estadounidenses para oír sus resoluciones de asilo y migración, y en la calle en México mientras buscan trabajo y comida, son golpeados, secuestrados y violados. Por ejemplo, a diciembre de 2019, Human Rights First documentó 636 casos de violaciones, secuestros, torturas y otros ataques violentos contra migrantes y solicitantes de asilo devueltos a México bajo los MPP a ciudades como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Tamaulipas.²²

Sin embargo, el discurso usado por el gobierno de Trump es que los MPP son una “alternativa” a la separación de familias, una forma de reducir la sobrepoblación en los centros de detención y una de las iniciativas del Department of Homeland Security más “exitosa”, que ha alcanzado una “eficacia operacional” al reducir el número de solicitantes de asilo que llega a la frontera sur de Estados Unidos.²³ Estas afirmaciones ignoran los peligros a los que se enfrentan las personas que son devueltas a México, porque, como es sabido, el territorio nacio-

²² Human Rights First, “Human Rights Fiasco: The Trump Administration’s Dangerous Asylum Returns Continue”, diciembre de 2019, disponible en: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HumanRightsFiascoDec19.pdf>.

²³ Department of Homeland Security, “Assessment of the Migrant Protection Protocols (MPP)”, 28 de octubre de 2019, disponible en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/assessment_of_the_migrant_protection_protocols_mpp.pdf.

nal es un espacio donde migrantes irregulares y solicitantes de asilo sufren violencia, abusos, delitos e, incluso, la muerte: es un país destruido y desposeído por masacres y desapariciones forzadas — San Fernando, Cadereyta, Ayotzinapa —, ejecuciones, linchamientos, feminicidios, homicidios, crímenes contra personas de la comunidad LGBT, trata sexual —especialmente de niños y mujeres— y laboral, reclutamientos forzados por parte del crimen organizado, secuestros, extorsiones, guerras entre cárteles, etcétera, situaciones que han sido ampliamente documentadas por la sociedad civil.²⁴

2) La “Declaración Conjunta México-Estados Unidos” de junio de 2019 fue “acordada” tras una amenaza velada y mediática por parte del presidente Trump de aumentar los aranceles a las exportaciones de los productos mexicanos de forma progresiva a partir del 10 de junio de 2019, en caso de que México no hiciera algo decisivo para frenar la migración irregular centroamericana. Mediante este acuerdo, México se obliga a militarizar su frontera sur, a aceptar que los migrantes que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo sean devueltos sin demora a su territorio —donde deberán esperar la resolución de sus solicitudes de asilo— y a darles oportunidades laborales y acceso a la salud y a la educación. Estados Unidos se compromete únicamente a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y ejecutar los procedimientos de deportación de la forma más expedita posible. Asimismo, ambos países reiteraron su compromiso para fortalecer y ampliar la cooperación bilateral y evitar la migración forzada a través del Plan de Desarrollo Integral, pero sin dar datos sobre aportaciones económicas u otras consideraciones.²⁵

²⁴ Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem), *El Estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017*, México, 2018, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2017.pdf>.

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”, Washington, D. C., 7 de junio de 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf.

Es de notarse que, para cumplir con lo acordado en este “acuerdo” y evitar que los migrantes centroamericanos avancen hacia Estados Unidos, México ha terminado de militarizar su frontera sur —ahora con la Guardia Nacional— y ha puesto en marcha operativos que ponen en peligro la vida de los migrantes y solicitantes de asilo que han llegado en caravanas, y que incluyen el uso de escudos de seguridad, golpes, piedras y gases lacrimógenos.²⁶ También ha aumentado el número de detenciones y deportaciones, teniendo de enero a noviembre de 2019 una cifra récord: se detuvieron a 151,547 migrantes centroamericanos —de los cuales casi un tercio son niños: 47,406— y se deportaron a 115,237.²⁷

Finalmente, es de señalarse que el gobierno de Estados Unidos acabó de sellar su sistema de asilo para los centroamericanos con la Directiva “Asylum Eligibility and Procedural Modifications”, emitida conjuntamente por el Department of Homeland Security y el Department of Justice el 16 de julio de 2019. Esta normativa señala que sólo pueden solicitar asilo en la frontera sur de Estados Unidos quienes:

- a) Hayan pedido asilo en otro tercer país “seguro” por el que hayan transitado y se les haya negado dicha protección.
- b) Hayan sido víctimas de formas “severas” de tráfico de personas.
- c) Hayan transitado por algún país que no sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984.

²⁶ Henríquez, Elio, “GN lanza gases lacrimógenos y frena a migrantes en el Suchiate”, *La Jornada*, 20 de enero de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/20/gn-lanza-gases-lacrimogenos-a-migrantes-que-intentan-cruzar-el-suchiate-2624.html>.

²⁷ Secretaría de Gobernación, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*, México, 2019, pp. 124, 128 y 133, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PolíticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf.

Es de notarse que no existe excepción alguna en caso de que los solicitantes de asilo sean niños, niñas o adolescentes, así que las personas que no se encuentren en alguna de las excepciones señaladas se les inicia un proceso de deportación rápida y se les traslada a sus países. Como México es parte de las Convenciones de 1951 y de 1984, sólo califican como excepciones a la restricción de solicitar asilo en la frontera México-Estados Unidos las dos primeras, quedando así bloqueado el acceso al asilo para la mayoría de centroamericanos que transitan por México hacia ese país en busca de protección internacional.²⁸

La Directiva ha sido cuestionada legalmente por distintas organizaciones de la sociedad civil —como la American Civil Liberties Union (ACLU), el Center for Constitutional Rights y el Southern Poverty Law Center, entre otras—, no sólo porque es una flagrante violación al principio de no devolución —piedra angular del derecho de asilo—, sino también porque las leyes estadounidenses de migración y asilo únicamente restringen que una persona pida asilo en caso de que esté “firmemente asentada/establecida” en otro país antes de llegar a Estados Unidos, y exista un acuerdo de tercer país seguro con ese país y al solicitante de asilo se le haya garantizado un “procedimiento completo y justo” ahí.²⁹

En respuesta, el gobierno de Trump impulsó la firma de acuerdos de “tercer país seguro” (independientemente de la nomenclatura final que adoptaron) con los países de Centroamérica, los cuales estuvieron mediados —al igual que con México— con amenazas de orden comercial y político para su concreción: con Guatemala el 26 de julio, con El Salvador el 20 de

²⁸ Department of Homeland Security y Executive Office for Immigration Review, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications”, 16 de julio de 2019, disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/16/2019-15246/asylum-eligibility-and-procedural-modifications>.

²⁹ Human Rights First, “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar is an Asylum Ban that Will Return Refugees to Danger”, septiembre de 2019, disponible en: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Third-Country-Transit-Ban.pdf>.

septiembre y con Honduras el 25 de septiembre, todos de 2019.³⁰ El 11 de septiembre de 2019, la Corte Suprema de Estados Unidos desechó las primeras impugnaciones legales de la Directiva, dando una primera victoria al gobierno de Trump.³¹ Ello ocurrió a pesar de la incongruencia que representa el considerar tanto a México como a los países centroamericanos como terceros países “seguros”, ya que justamente éstos son países de origen de solicitantes de asilo por el clima generalizado de inseguridad y las violaciones sistemáticas de derechos humanos que ocurren en sus territorios.

México

La primera respuesta gubernamental del gobierno del presidente López Obrador, y acorde con sus promesas electorales, fue tener una política “humanitaria” que incluyó el otorgamiento de visas por razones humanitarias, llegando a otorgarse 10,571 visas a nacionales de Honduras, El Salvador y Guatemala en enero de 2019.³² A la par, en mayo de 2019 se presentó el “Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en aras de que las personas de la región no tengan que migrar. Este proyecto gira en torno a cuatro ejes: 1) desarrollo económico: fiscalidad e inversión, integración comercial, energética y logística; 2) bienestar social: educación, salud y trabajo; 3) sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos, y 4) gestión

³⁰ Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador”, 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.dhs.gov/publication/fact-sheet-dhs-agreements-guatemala-honduras-and-el-salvador>.

³¹ Supreme Court of the United States, *William P. Barr, Attorney General, et al. v. East Bay Sanctuary Covenant, et al.*, núm. 19A230, 2019, disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/19a230_k53l.pdf.

³² Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 116.

integral del ciclo migratorio con seguridad humana: derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas.³³

No obstante, la estrategia humanitaria no duró demasiado: la alternancia política que tuvo lugar en México, la “nueva” visión pro derechos humanos del gobierno entrante y la continua crisis humanitaria que se vive en Centroamérica tuvieron un “efecto llamada” y las caravanas centroamericanas siguieron llegando a la frontera sur de México. Entonces, se dio un viraje a la política migratoria y se retomaron las añejas estrategias, comunes a todos los gobiernos mexicanos: se disminuyó drásticamente el otorgamiento de visas humanitarias y se aumentaron las detenciones, la separación de familias, la sobrepoblación en las estaciones migratorias, la falta de acceso a la salud y las violaciones a los derechos al debido proceso y a la protección internacional.³⁴

Para noviembre de 2019 se habían detenido a 151,547 migrantes centroamericanos y deportado a 115,237;³⁵ esto es, se deportó al 76% de los migrantes procedentes de esa región, lo cual muestra un “eficaz” abordaje de la crisis migratoria por el gobierno mexicano a través de los mecanismos de detención y deportación. Ello ocurrió a la par del uso de la recién estrenada “Guardia Nacional” para “ordenar” la migración irregular con fuertes despliegues de violencia, tal y como lo muestra su actuación en el segundo semestre de 2019 y con la caravana migrante de enero de 2020, la cual fue recibida con un operativo

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, Ciudad de México, 20 de mayo de 2019, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf.

³⁴ Alianza Américas *et al.*, “La frontera sur es una tortura silenciosa: misión de observación”, Chiapas (México), 31 de mayo de 2019, disponible en: <http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2019/05/MODH-La-frontendra-sur-es-una-tortura-silenciosa-31-05-2019.pdf>.

³⁵ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 124 y 133.

muy similar a los que ejecuta la patrulla fronteriza de Estados Unidos.³⁶ Eso sí, la actuación del gobierno mexicano ha estado cobijada por el lema principal de los Pactos de Marrakech de 2018 sobre migración y refugiados: “migración segura, ordenada y regular”, de los cuales fue un gran impulsor.

La situación de las personas procedentes de Centroamérica y que intentan acogerse a la protección internacional en Estados Unidos y cruzan por México no es alentadora. Estas personas no sólo no pueden acceder al asilo en Estados Unidos (o se les dificulta al máximo), sino que también en México, que es el “tercer país seguro” *de facto* en el cual podrían obtenerlo, no tienen posibilidades significativas de lograrlo. Esto último se da en función de dos cuestiones: 1) porque México actúa de manera firme y rápida en su detención y deportación (o devolución en caliente) desde su llegada a la frontera sur, tal y como lo demuestra, por ejemplo, la rápida disolución de la caravana migrante de enero de 2020, y 2) porque, en caso de que puedan solicitar asilo en México, se enfrentan a un sistema de asilo lento y deficiente que no los protege contra la devolución, ya que está plagado de obstáculos —jurídicos y prácticos— que producen un derecho humano al asilo sin contenido y sistemáticamente no realizable para las personas con necesidades de protección internacional como éstas.³⁷ Las cifras de 2019 ejemplifican lo anterior: la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) recibió 42,794 solicitudes de asilo de nacionales de los países del norte de Centroamérica —30,045 de Honduras, 8,991 de El Salvador y 3,758 de Guatemala—, de las cuales sólo se aprobaron 5,273 (condición de refugiado y protección complementaria) —3,326 de Honduras, 1,652 de

³⁶ Pradilla, Alberto, “México insiste en ser la primera línea del muro de Trump”, *The Washington Post*, 20 de enero de 2020, disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/01/20/caravana-migrante-mexico-insiste-en-ser-la-primera-linea-del-muro-de-trump/>.

³⁷ Ortega Velázquez, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 152, mayo-agosto de 2018.

El Salvador y 295 de Guatemala—; esto es, únicamente el 12.3% de personas procedentes de estos países pudo obtener protección internacional en México en 2019.³⁸

Estados Unidos ha encomendado a México hacer impenetrable su frontera sur para que la migración centroamericana no llegue a su territorio, actuando nuestro país como una frontera extendida de Estados Unidos y un verdadero muro fronterizo. De hecho, el “Plan de Migración y Desarrollo”, presentado en diciembre de 2019 por el canciller mexicano Marcelo Ebrard, señala que el flujo de migrantes que llega a la frontera sur de Estados Unidos pasó de 144,116 personas en mayo de 2019 a 42,710 en noviembre del mismo año, lo que indica una disminución del 70.4%.³⁹ Sin embargo, los costos en materia de derechos humanos son altos, a la par que se incrementarán delitos como el tráfico y la trata de personas, ya que las personas se verán obligadas a tomar nuevas rutas más peligrosas y precarias que pondrán en riesgo sus vidas y aumentarán sustancialmente las ganancias de estos negocios criminales, pues invariablemente se requerirá de su ayuda para poder cruzar unas fronteras cada vez más cerradas.

³⁸ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), “Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522537/CIERRE_DICIEMBRE_2019__07-ene_.pdf.

³⁹ “Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica”, 26 de diciembre de 2019, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/12/26/presentan-resultados-del-plan-para-atender-causas-de-migracion-en-centroamerica/>.

Epílogo: un derecho humano al asilo vacío

La llegada del nuevo milenio ha hecho patente el creciente número de conflictos y personas que carecen de la plena protección de su Estado y requieren protección internacional: los conflictos actuales afectan a distintos grupos de personas (indígenas, niños, niñas, adolescentes, mujeres, LGBT, etcétera), combinan varios tipos de violencia (estatal, de género, de mercado, criminal y medioambiental, entre otras) y, por lo general, afectan regiones ya antes azotadas por problemas similares en procesos cíclicos. Asimismo, los agentes de la violencia se han multiplicado: además de las fuerzas uniformadas y actores estatales que ejercen el control *de facto* sobre los territorios y las personas, hay otros actores no estatales —como el crimen organizado— que buscan tomar el control de la tierra, los cuerpos y el territorio con fines económicos.

La génesis y el estadio actual del derecho al asilo nos interpelan a considerar al derecho y a la política como indisociables. En el caso concreto, la práctica demuestra que el derecho de asilo, a pesar de tener bases legales internacionales, regionales y nacionales sólidas, se encuentra constantemente en disputa y a merced de los intereses políticos y comerciales de los Estados dominantes: las acciones estatales, regionales y globales han ido en el sentido de disuadir e impedir la llegada de solicitantes de asilo a sus territorios y descargar sus responsabilidades de protección internacional en los países del tercer mundo (por ejemplo, México, Guatemala y Turquía), sin importar si se desvirtúan o dejan sin contenido derechos fun-

damentales para preservar las vidas de las personas. La figura del “tercer país seguro” abona a esta lógica de desnaturalizar y vaciar el derecho de asilo, puesto que lo deja sin su principal garantía: el principio de no devolución. Así lo demuestra la práctica a nivel global: desde la UE (región de justicia, cooperación, seguridad, libre circulación de personas y supresión de fronteras) hasta Estados Unidos (tierra de oportunidades, sueños, libertades y democracia).

En 2019, Estados Unidos, usando el discurso de securitización de las migraciones al equiparar a las caravanas migrantes con “invasiones” —según señaló el mismo presidente Trump en su cuenta de Twitter en 2018—, puso en marcha políticas que externalizan sus fronteras a México y evitan que los solicitantes de asilo centroamericanos pisen su territorio. La más reciente es usar a México como tercer país (in)seguro a través de los MPP y la Declaración Conjunta México-Estados Unidos, lo cual hace que el derecho de asilo para los centroamericanos se encuentre en vías de desnaturalizarse y quedarse vacío, ya que el principio de no devolución —su principal garantía— no sólo no se cumple porque Estados Unidos los devuelve a México cuando intentan pedir asilo, sino también porque en México tienen pocas probabilidades de hacerlo, pues la práctica actual del gobierno mexicano es deportarlos en caliente (al menos a buena parte de ellos). Ante este panorama, México se consolida como la primera línea de “defensa” del aludido muro del presidente Trump para contener a la migración “indeseada” que procede de Centroamérica, quedando en juego las vidas de las personas con necesidades de protección internacional, quienes literalmente tienen de frente un muro y a sus espaldas la muerte.

Sin embargo, el que el derecho y la política sean indisociables no implica que el derecho no pueda ser un instrumento poderoso en la protección de las personas más necesitadas y que no pueda tener efectos emancipatorios que faciliten la transformación del sistema en uno más humano e igualitario. Por ello, es necesario apelar a una política en la que no primen —al menos en forma exclusiva— los intereses económicos y geopolíticos, sino una en la

que se cumplan las responsabilidades jurídicas y políticas y se abran vías legales y seguras que garanticen el acceso al asilo para las personas perseguidas. Las personas refugiadas tienen el derecho legítimo de resistirse a vivir en espacios donde son perseguidas y corren peligro sus vidas, por lo que requieren protección, y no rechazo, no sólo de los gobiernos, sino también de las sociedades de acogida.

Bibliografía

- ACNUR, “Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros”, abril de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5adf72014.pdf>.
- ACNUR, “Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea”, 2 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/3/5e5d31404/declaracion-de-acnur-sobre-la-situacion-en-la-frontera-entre-turquia-y.html>.
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria, ACNUR, 2000.
- ACNUR, “Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection. No. 58 (XL)-1989”, disponible en: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html>.
- ALIANZA AMÉRICAS *et al.*, “La frontera sur es una tortura silenciosa: misión de observación”, Chiapas (México), 31 de mayo de 2019, disponible en: <http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2019/05/MODH-La-frontera-sur-es-una-tortura-silenciosa-31-05-2019.pdf>.

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, "A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal", disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>.
- ANDERSON, Malcolm, "The Transformation of Border Controls: A European Precedent?", en ANDREAS, Peter y SNYDER, Timothy, *The Wall around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*, Rowman and Littlefield, 2000.
- CHIMNI, B. S., "The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, núm. 1, 2009.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), "Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México", Ciudad de México, 20 de mayo de 2019, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf.
- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR), "Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019", disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522537/CIERRE_DICIEMBRE_2019__07-ene_.pdf.
- GREPEAU, Francois, "Criminalising Irregular Migration: The Failure of the Deterrence Model and the Need for a Human Rights-Based Framework", *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 28, núm. 3, 2014.
- DE GENOVA, Nicholas, "The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement", en DE GENOVA, Nicholas y PEUTZ, Nathalie (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Duke University Press, 2010.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, "Assessment of the Migrant Protection Protocols (MPP)", 28 de octubre de 2019, disponible en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/assessment_of_the_migrant_protection_protocols_mpp.pdf.

- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, "Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador", 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.dhs.gov/publication/fact-sheet-dhs-agreements-guatemala-honduras-and-el-salvador>.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY y EXECUTIVE OFFICE FOR IMMIGRATION REVIEW, "Asylum Eligibility and Procedural Modifications", 16 de julio de 2019, disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/16/2019-15246/asylum-eligibility-and-procedural-modifications>.
- EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, "La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción", 13 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>.
- ESTÉVEZ, Ariadna, "Refugees and Forced Migration", *The Globalization of World Politics*, 8a. ed., Oxford University Press, 2019.
- EUROPEAN COUNCIL, "EU-Turkey Statement", 18 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- EUROSTAT, "Asylum Statistics", disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- FRELICK, Bill *et al.*, "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants", *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, núm. 4, 2016.
- "Grecia: a tres años del acuerdo entre la UE y Turquía, continúa el ciclo de contención y desesperación", *Médicos Sin Fronteras*, 18 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.msf.mx/article/grecia-a-tres-anos-del-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-continua-el-ciclo-de-contencion-y>.

- GUILD, Elspeth *et al.*, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, 15 de julio de 2015, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640526.
- HENRÍQUEZ, Elio, “GN lanza gases lacrimógenos y frena a migrantes en el Suchiate”, *La Jornada*, 20 de enero de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/20/gn-lanza-gases-lacrimogenos-a-migrantes-que-intentan-cruzar-el-suchiate-2624.html>.
- HUMAN RIGHTS FIRST, “Human Rights Fiasco: The Trump Administration’s Dangerous Asylum Returns Continue”, diciembre de 2019, disponible en: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HumanRightsFiascoDec19.pdf>.
- HUMAN RIGHTS FIRST, “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar is an Asylum Ban that Will Return Refugees to Danger”, septiembre de 2019, disponible en: <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Third-Country-Transit-Ban.pdf>.
- MILLER, Peter y ROSE, Nikolas, “Governing Economic Life”, *Economy and Society*, vol. 19, 1990.
- MOURENZA, Andrés, “Turquía envía 1.000 policías a la frontera para evitar que Grecia devuelva migrantes en caliente”, *El País*, 6 de marzo de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-03-05/turquia-envia-mil-agentes-especiales-a-la-frontera-para-evitar-las-devoluciones-en-caliente-de-grecia.html>.
- NOLL, Gregor, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 152, mayo-agosto de 2018.

- PRADILLA, Alberto, "México insiste en ser la primera línea del muro de Trump", *The Washington Post*, 20 de enero de 2020, disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/01/20/caravana-migrante-mexico-insiste-en-ser-la-primera-linea-del-muro-de-trump/>.
- "Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica", 26 de diciembre de 2019, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/12/26/presentan-resultados-del-plan-para-atender-causas-de-migracion-en-centroamerica/>.
- RED DE DOCUMENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEFENSORAS DE MIGRANTES (REDODEM), *El Estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017*, México, 2018, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2017.pdf>.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*, México, 2019, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, "Declaración Conjunta México-Estados Unidos", Washington, D. C., 7 de junio de 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf.
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, *William P. Barr, Attorney General, et al. v. East Bay Sanctuary Covenant, et al.*, núm. 19A230, 2019, disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/19a230_k53l.pdf.
- VARELA HUERTA, Amarela y McLEAN, Lisa, "Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122, septiembre de 2019.