

Genealogía del régimen internacional de asilo: ¿control o protección?

Genealogy of the International Asylum Regime: Control or Protection?

Généalogie du régime d'asile international: contrle ou protection?

Elisa Ortega Velázquez*

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Delimitación de la institución del asilo y sus modalidades*. III. *La creación del sujeto refugiado: definición y límites*. IV. *Genealogía del régimen internacional de los refugiados*. V. *Racionalidad biopolítica del régimen internacional de asilo: selección, control y exclusión, no protección*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

* Universidad Nacional Autónoma de México, México, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7013-0693>, elisaov@unam.mx.

Artículo recibido el 31 de mayo de 2021

Aprobado para publicación el 25 de octubre de 2021

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XXII, 2022, pp. 267-312
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJ-BJV, 2022.

Universidad Nacional Autónoma de México, IJ-BJV, 2022
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/issue/archive>

RESUMEN: La hipótesis central de este artículo es que el régimen internacional asilo, y su instrumentación a través del régimen de refugiados, tiene una racionalidad biopolítica de control, selección y exclusión que sirve a los fines prácticos, políticos, racistas y clasistas de los Estados; es decir, el objetivo es rebatir la narrativa imperante que lo presenta con una lógica humanitaria de protección de las personas perseguidas y afín a los derechos humanos y demostrar que desde sus orígenes tiene una racionalidad distinta. El diseño metodológico es deductivo, es decir, se llegó a dicha teorización a través de fuentes documentales. Para efectos de probar la hipótesis referida, en primer lugar, se estudiará cómo se ha construido, definido y limitado al sujeto refugiado. En segundo lugar, se elaborará una genealogía del régimen internacional de los refugiados en sus cuatro fases de desarrollo, que van de inicios del siglo XX a la actualidad. Y, en tercer lugar, se analizará la racionalidad biopolítica del régimen internacional de los refugiados, la cual se basa en la selección, el control y la exclusión, mas no en la protección de estas personas.

Palabras clave: asilo, refugiados, derecho internacional público, control y selección, derechos humanos.

ABSTRACT: The central hypothesis of this article is that the international asylum regime, and its implementation through the refugee regime, has a biopolitical rationality of control, selection and exclusion that serves the practical, political, racist and class ends of the States. In other words, the objective is to refute the prevailing narrative that presents it with a humanitarian logic of protection of persecuted people and in line with human rights and to demonstrate that from its origins it has a different rationality. The methodological design is deductive; that is, this theorization was reached through documentary sources. For the purposes of testing the referred hypothesis, first, how the refugee subject has been constructed, defined, and limited will be studied. Second, a genealogy of the international refugee regime will be drawn up in its four phases of development, from the early 20th century to the present. And third, the biopolitical rationality of the international refugee regime will be analyzed, which is based on selection, control, and exclusion, but not on the protection of these people.

Key words: asylum, refugees, international public law, control and selection, human rights.

RÉSUMÉ: L'hypothèse centrale de cet article est que le régime international d'asile, et sa mise en œuvre à travers le régime des réfugiés, a une rationalité biopolitique de contrôle, de sélection et d'exclusion qui sert les fins pratiques, politiques, racistes et de classe des États. En d'autres termes, l'objectif est de réfuter le discours dominant qui le présente avec une logique humanitaire de protection des personnes persécutées et conforme aux droits de l'homme et de démontrer que depuis ses origines il a une autre rationalité. La conception méthodologique est déductive. En d'autres termes, cette théorisation a été atteinte à travers des sources documentaires. Aux fins de tester l'hypothèse évoquée, on étudiera tout d'abord comment le sujet réfugié a été construit, défini et limité. Deuxièmement, une généalogie du régime international des réfugiés sera dressée dans ses quatre phases de développement, du début du 20e siècle à nos jours. Et, troisièmement, la rationalité biopolitique du régime international des réfugiés sera analysée, qui repose sur la sélection, le contrôle et l'exclusion, mais pas sur la protection de ces personnes.

Mots-clés: asile, réfugiés, droit international public, contrôle et sélection, droits de l'homme.

I. INTRODUCCIÓN

Los numerosos y complejos procesos de globalización han tenido como consecuencia, entre otras cosas, que aumenten los flujos de refugiados y otros movimientos de personas a gran escala. Por ello, el concepto de refugiado es familiar en la mayoría de las sociedades contemporáneas; sin embargo, cada vez es más complejo que las personas perseguidas puedan acceder a esta categoría migratoria y la protección que otorga ya que la consigna de los Estados es impedirselos o, de menos, dificultárselos.

De hecho, el régimen internacional de asilo se caracteriza por su falta de vigencia y aplicación a las personas perseguidas de nuestro tiempo: aquéllas desplazadas por violencias de todo tipo (género, criminal, estatal, etcétera), conflictos armados y desastres medioambientales. Por su parte, las legislaciones nacionales de migración y asilo construyen a estas personas como amenazas a la seguridad, el orden y la identidad de los Estados y les impiden acceder a la protección que prevé el régimen internacional de refugiados, y las expulsan a una muerte casi segura a los lugares de los cuales vienen huyendo, o a otras regiones inseguras mediante acuerdos legales como los de “tercer país seguro” o “primer país de llegada”.

A nivel global abundan ejemplos contemporáneos que ilustran lo anterior. En Estados Unidos, por ejemplo, durante el régimen trumpista (2017-2021) se entabló una guerra abierta al asilo a través de la emisión de órdenes ejecutivas y políticas que lo fueron restringiendo hasta el punto de hacerlo casi inaccesible. Las caravanas migrantes procedentes de Centroamérica y la pandemia por COVID-19 fueron los detonadores de este proceso. En Europa la situación no ha sido mejor: se han echado a andar regulaciones y políticas —como el Acuerdo Unión Europea/Turquía de 2016, los *hotspots* y campos de refugiados en Grecia— que tienen como fin erosionar las rutas migratorias de personas que se consideran “indeseables” para la Unión Europea (por ejemplo, sirios, afganos, eritreos, iraquíes y malienses) y que intentan llegar a Europa central y del norte para escapar de los conflictos armados y las dictaduras militares en sus regiones de origen. Así, en años recientes y en distintas latitudes se ha normalizado ver imágenes de cientos de personas perseguidas, varadas y muriendo sin que los países del Norte Global hagan algo por ellas.

Los movimientos forzados de personas a gran escala desafían los proyectos de los Estados de asegurar la manejabilidad y productividad de sus poblaciones a través del control y la regulación de sus cualidades biológicas y su comportamiento, que es lo que Michel Foucault¹ denominó como “biopolítica”. Por ello, los gobiernos echan a andar dispositivos (por ejemplo regulación migratoria), discursos (por ejemplo securitización y derecho de asilo) y políticas o tecnologías de poder/biopolíticas (por ejemplo externalización de controles migratorios y régimen internacional de los refugiados) dirigidos a gestionar la vida y muerte de los migrantes y refugiados.

Visto desde esta óptica, el control de la migración es un dispositivo biopolítico de producción de subjetividad, gestión de la movilidad y gobierno de la población.² Y la regulación de la migración es una biopolítica que administra, controla, construye y finalmente expulsa a los migrantes de un país, en un modo que sea funcional a la reproducción del capitalismo global: ya sea por sus calificaciones laborales o por su vulnerabilidad socioeconómica a la explotación.³

La hipótesis central de este artículo es que el régimen internacional de asilo, y su instrumentación a través del régimen de refugiados, tiene una racionalidad biopolítica de control, selección y exclusión que sirve a los fines prácticos, políticos, racistas y clasistas de los Estados, es decir, el objetivo es rebatir la narrativa imperante que lo presenta con una lógica humanitarista de protección de las personas perseguidas y afín a los derechos humanos y demostrar que desde sus orígenes tiene una racionalidad distinta. El diseño metodológico es deductivo, es decir, se llegó a dicha teorización a través de fuentes documentales. Para efectos de probar la hipótesis referida, en primer lugar, se estudiará cómo se ha construido, definido y limitado al

¹ Foucault, Michel *et al.*, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*, Basingstoke England, New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 41.

² Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005.

Walters, William, “Border/Control”, *European Journal of Social Theory*, vol. 9, núm. 2, 2006, pp. 187-203.

Rigo, Enrica, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'unione allargata*, Milán, Booklet Milano, 2007.

Vaughan-Williams, Nick, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.

³ Estévez, Ariadna, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, México, UNAM-UACM, 2018, p. 53.

sujeto refugiado. En segundo lugar, se elaborará una genealogía del régimen internacional de los refugiados en sus cuatro fases de desarrollo, que van de inicios del siglo XX a la actualidad. Y, en tercer lugar, se analizará la racionalidad biopolítica del régimen internacional de los refugiados, la cual se basa en la selección, el control y la exclusión, mas no en la protección de estas personas.

II. DELIMITACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ASILO Y SUS MODALIDADES

Según el Instituto de Derecho Internacional, el asilo es “la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar bajo el control de algunos de sus órganos a una persona que llega a solicitarlo”.⁴ Sin embargo, también señala que el Estado tiene el derecho de expulsar al asilado salvo que otros Estados se nieguen a aceptarlo y que, en situaciones que involucran a flujos masivos de refugiados, depende de los Estados el manejarlos de la mejor forma sobre la base de compartirlos de la manera más equitativa entre sus respectivos territorios (artículo 2o.). Como se ve, en ninguna parte de esta definición, realizada en 1950 por una de las principales autoridades en derecho internacional, se hace referencia a los derechos de los refugiados. En otras palabras, en el año anterior a la adopción de la Convención de 1951, un importante cuerpo de juristas internacionales identificó el derecho de asilo como fundamentalmente conferido a los Estados de acogida, no a la personas refugiadas.

El asilo es una institución reconocida en el derecho internacional público, desde la formación del Estado-nación moderno, que tiene raíces históricas bien establecidas en la práctica estatal. 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. Existía la creencia de que la violación del asilo en un santuario traería aparejado un severo castigo de la divinidad a la cual éste

⁴ “El Asilo en el derecho internacional público” 5a. Comisión, Bath, Instituto de Derecho Internacional, 1950.

estaba consagrado. Esta práctica fue común en diversas religiones y existió en distintas partes del mundo.⁵

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 moderno Estado-nación, el asilo se transformó en una forma de protección internacional para los extranjeros perseguidos. 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. Esto a pesar de los esfuerzos que se han hecho en el plano internacional, desde el periodo entre las guerras mundiales, en busca de criterios y normas comunes de alcance universal que regulen a la institución y den acceso, sin discriminación alguna, a todas las personas que sufren algún tipo de persecución y no pueden acogerse a la protección de su Estado.

Existen dos modalidades de asilo: el asilo político y el asilo bajo el estatus de los refugiados.⁶

1. *El asilo político*

Es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de 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 forzosos de personas

⁵ D' Estefano, M., *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*, La Habana, Universidad de La Habana, 1985.

⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva Oc-25/18, de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5o., 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, Corte IDH, 2018, párr. 65-68.

y grupos 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*

Es 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, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos. 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).

B. *Asilo diplomático*

Es la protección que un Estado brinda en sus legaciones, navíos de guerra, aeronaves militares y campamentos, a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos, 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).

Y “todo Estado tiene derecho de conceder asilo; *pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega*” (artículo II).

2. El asilo bajo el estatuto de los refugiados

Esta forma de asilo 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 al tema de los extranjeros desplazados por los conflictos bélicos y presentes en otro Estado distinto del de su nacionalidad, sin un vínculo jurídico efectivo ya con otro Estado.⁷ Su fin es otorgar protección a las personas que se encuentran fuera del país de donde son originarias o residen habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no pueden o no quieren reclamar la protección de su país para poder volver (artículo 1.A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951).

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.⁸ 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, el americano, el europeo y el africano, y en varias Constituciones nacionales.

En algunos países de América Latina, las normativas nacionales han incorporado el término “refugio” para abarcar todo lo relacionado con el régimen por la ONU. Sin embargo, estas normas son distintas de las que regulan el asilo político (diplomático y territorial) y que remiten al siste-

⁷ Gil-Bazo, María-Teresa, “El asilo en la práctica de los estados de América Latina y África”, *Informes de Investigación del ACNUR*, núm. 249, 2013, p. 7.

⁸ Corte IDH, *Opinión Consultiva Oc-25/18, de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5o., 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, Corte IDH, 2018, párr. 132.

ma de tratados en la materia que existe en el seno de la OEA. 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: *asylum* y *asylum seekers*, y en francés: *asyle* y *demandeurs d’asyle*.⁹

Sin embargo, en Latinoamérica se ha generalizado la idea de que el “refugio” es el sistema de protección establecido por la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y que el “asilo” se refiere a aquél que se otorga por persecución política. En la región existe una muy importante tradición en materia de asilo político, la cual se desarrolló a lo largo del siglo XX y dio lugar a la adopción de diversos tratados regionales para regularlo: 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), y Convención sobre Extradición (Montevideo; 1993).

En suma, la figura genérica es el asilo, y las especies o modalidades son el asilo político, que puede ser territorial o diplomático, y el asilo bajo el estatuto de los refugiados; esto es, el refugio. Y las tres modalidades tienen un propósito común: salvar la vida de las personas perseguidas, independientemente del motivo de persecución.

III. LA CREACIÓN DEL SUJETO REFUGIADO: DEFINICIÓN Y LÍMITES

En términos generales, en derecho internacional una persona refugiada puede ser definida como aquélla que se ve forzada a abandonar su lugar de

⁹ San Juan, César Walter, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”, en Franco, Leonardo (ed.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Buenos Aires, ACNUR, UNLA, IIDH, 2003, pp. 23 y 24.

residencia, por ciertas razones específicas, y que se encuentra fuera de su Estado de origen y no cuenta con su protección.¹⁰ En términos jurídicos, el artículo 1.A.2) de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 proporciona la definición universal de quién es un refugiado; sin embargo, en esta definición se pueden identificar las siguientes limitaciones:

1. *Limitaciones temporal y geográfica*

El artículo 1.A.2) de la Convención de 1951 establece una limitación temporal sobre quién puede ser refugiado: sólo se reconoce como refugiados a aquéllos que necesitaran protección internacional como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951. Y el artículo 1.B.a) permite que los Estados protejan solamente a los refugiados que provengan de Europa. De este modo, la Convención de 1951 obligó a los Estados sólo con cierta clase de refugiados: los europeos y por eventos sucedidos antes de 1951.¹¹

La limitación temporal fue solventada con el Protocolo de 1967, adicional a la Convención de 1951, el cual suprimió la fecha y aplicó el articulado de la Convención a todos los refugiados que sean reconocidos como tales. Sin embargo, la limitación espacial sólo fue eliminado en parte, ya que el Protocolo sólo contempló la supresión de dicha restricción geográfica para los nuevos Estados parte del instrumento legal (aquéllos que no fueran parte de la Convención de 1951 con anterioridad), y la mantiene y respeta para los Estados que ya fueran parte del instrumento de 1951 y quisieran adherirse al Protocolo. Por tanto, para que la Convención de 1951 sea aplicable en su totalidad, es necesario que los Estados se adhieran no solo a ésta, sino también al Protocolo de 1967 y que lo hagan sin establecer la reserva geográfica.

¹⁰ Chimni, B. S., *International Refugee Law: A Reader*, Nueva Delhi-Londres, Sage, 2000, p. 1.

¹¹ Einarsen, T., "Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol", en Zimmermann, Andreas (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, p. 52.

2. Limitación de la perspectiva de género

La definición del sujeto refugiado no incluye como un motivo válido de persecución la violencia sexual y de género, excluyendo así de la protección internacional a las mujeres desplazadas de manera forzada por estas razones. Esta limitación fue abordada de manera muy incipiente en 1995, cuando el ACNUR emitió lineamientos para prevenir y responder a la violencia sexual que sufren las mujeres y niñas refugiadas lo cual, reconoce, puede acontecer antes de que inicien la huida.¹² Hasta 2002 el ACNUR emitió unas directrices que abordan de manera formal la persecución por motivos de género, en el contexto del artículo 1 a (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Así, por fin el ACNUR reconoció que, si bien los actos de persecución son perpetrados mayormente por las autoridades de un país, en los casos de tratos gravemente discriminatorios y de violencia sexual y de género, los actos de persecución pueden ser perpetrados por agentes no estatales, pero tolerados por el Estado.¹³

El ACNUR define el género como “las relaciones entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo”. Y resalta la importancia de que los funcionarios encargados del reconocimiento de la condición de refugiado consideren las solicitudes de asilo por este motivo, que abarcan actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir valores y costumbres morales y discriminación contra miembros de la comunidad LGBT.¹⁴

Para hacer válido el género como motivo de persecución, el ACNUR señala que debe interpretarse como nexo causal de alguno de los motivos establecidos por la Convención de 1951: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.¹⁵ Lo más común

¹² ACNUR, *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, ACNUR, 1995.

¹³ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 a (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*, ACNUR, 2002.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 7-10.

es establecer el nexo con el motivo “pertenencia a un grupo social”,¹⁶ debido a que es una causal flexible que permite incluir no sólo a las mujeres sino también a los grupos de la comunidad LGBT,¹⁷ los cuales comparten una característica innata y entran en la definición de “determinado grupo social” señalada por el ACNUR. Esto en concordancia con el hecho de que el género *per se* no es estático ni inmutable.

3. Limitación de los motivos para pedir asilo

La Convención de 1951 establece un número cerrado de motivos por los cuales una persona puede ser considerada como perseguida y pedir asilo: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas. De este modo, la definición de refugiado deja fuera a los desplazados internos, los refugiados económicos, los apátridas por razones no relacionadas con la persecución, las personas que huyen de situaciones generales de violencia o guerra, y aquéllas que huyen de desastres naturales o ecológicos.¹⁸ Aún más, los Estados conservaron el derecho de excluir de la categoría de refugiado a quienes consideraran “indignos o indeseables” sobre la base de la seguridad nacional y la seguridad pública, situación que encontró expresión en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de 1951.¹⁹

Algunos autores como Black²⁰ y Estévez²¹ señalan que la definición de refugiado fue establecida normativamente en la Convención de 1951 pero producida con fines políticos para proteger a un tipo específico de refugiados, por ello no contempla las condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales que obligan a las personas a desplazarse en el contexto con-

¹⁶ ACNUR, *Directrices sobre la protección internacional: “Pertenencia a un determinado grupo social” en el contexto del artículo 1a(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2002, p. 4.

¹⁷ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional no. 9: solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1a (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2012.

¹⁸ Einarsen, T., *op. cit.*, p. 52.

¹⁹ Hathaway, James C., “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law”, *Harvard International Law Journal*, vol. 31, núm. 1, 1990, p. 172.

²⁰ Black, Richard, “Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy”, *International Migration Review*, vol. 35, núm. 1, 2001, pp. 57-78.

²¹ Estévez, A; *Guerras Necropolíticas...*, *cit.*

temporáneo, por ejemplo, la violencia criminal y de género o los desastres medioambientales. Visto desde esta perspectiva, es posible entender porqué la definición de refugiado de la Convención de 1951 no describe a los refugiados de nuestro tiempo pero sí los excluye de la protección al condicionarlos con una serie de requerimientos legales creados a medida para cierta clase de refugiados.²² La limitación de los motivos para pedir asilo se intentó abordar desde los sistemas regionales de derechos humanos, africano y americano, los cuales han elaborado definiciones ampliadas de quién es una persona “refugiada”.

La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969 repite la definición de refugiado de la Convención de 1951 e incluye además la agresión extranjera, la ocupación o dominación extranjera y acontecimientos que perturben gravemente el orden público *en una parte o la totalidad del país*, como motivos válidos para buscar la condición de refugiado. También establece un nexo entre la ocurrencia de tales motivos y el abandono de las personas de su lugar de residencia habitual. De este modo, bajo los términos de esta definición, pueden o no existir temores fundados de persecución ya que lo que impera es la existencia de una situación grave que priva a las personas de las garantías normales y las obliga a abandonar su país para buscar protección en el extranjero.

En el caso del sistema interamericano de derechos humanos, la tercera conclusión de la Declaración de Cartagena de 1984 señala que la definición de refugiado, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, debe considerar como refugiadas: “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Como se aprecia, esta definición incluye como motivos válidos para pedir asilo la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Las definiciones africana y americana de “refugiado” son muy parecidas, pero difieren en el alcance territorial: de acuerdo con la Convención de la

²² *Ibidem*, pp. 136-143.

OUA, las razones que dan lugar a la condición de refugiado pueden ocurrir “en una parte o en la totalidad del país de origen” (artículo 1.2), mientras que la definición de la Declaración de Cartagena no incluye esta referencia territorial.

La invariable intersección entre el régimen internacional de los refugiados y la normativa internacional de derechos humanos —cuyas piedras angulares son la dignidad de todas las personas y el principio de no discriminación— debería ser razón suficiente para que la Convención de 1951 incluyera en su definición de refugiado a todas las personas perseguidas, *sin discriminación alguna*, independientemente de su origen nacional, étnico, clase o género. Sin embargo, la Convención de 1951 adoptó una definición muy restrictiva de refugiado, lo cual es un claro indicador de que el espíritu de esta norma —y por ende el interés de los Estados signatarios— sólo era proteger a cierta clase de refugiados: los europeos blancos que huían de regímenes comunistas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y no a todas las personas perseguidas, lo cual sería acorde con su proclamado espíritu de universalidad y humanitarismo.

Como Chimni apunta, la definición legal de refugiado de la Convención de 1951, lejos de estar tocada por consideraciones humanitarias y de derechos humanos, fue producida de manera parcial para servir a los intereses políticos de los Estados.²³ Por ello, la categoría de “refugiado” es política y no normativa y gira en torno a la selección de los migrantes más deseables para los fines de los Estados y no en torno a sus obligaciones de protección internacional y en materia de derechos humanos.²⁴

En materia de protección y acceso a derechos esta situación no es nada trivial puesto que, como Zetter²⁵ señala, las etiquetas —en este caso la de “refugiado”— no sólo describen e identifican, sino que son poderosos vehículos que condicionan la identidad y conducta de las personas (concebidas como objetos de la política) a quienes se les adjudican. Así, categorías como “ciudadano”, “migrante irregular” o “refugiado” definen la identidad, las trayectorias y expectativas de vida, y los derechos que estas personas creen tener y, algunas veces, pueden reivindicar. Para los solicitantes de asi-

²³ Chimni, B. S., “The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, 2008, p. 16.

²⁴ Squire, Vicky, *The Exclusionary Politics of Asylum*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008, p. 7.

²⁵ Zetter, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 1, 1991, pp. 39-62.

lo el ser etiquetados como “refugiados” puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. Sin embargo, los Estados no toman esta decisión desde una óptica legal y de derechos humanos sino desde un enfoque biopolítico y de satisfacción de sus intereses políticos.

IV. GENEALOGÍA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

En este apartado se estudiará el desarrollo del régimen internacional de los refugiados durante sus cuatro etapas, las cuales van de inicios del siglo XX, cuando el régimen fue creado, hasta la actualidad. Para ello, se usará el método genealógico propuesto por Michel Foucault,²⁶ el cual se puede definir como una forma de “hacer historia del presente” que da cuenta de las políticas involucradas y relaciones de poder que hacen que la historia de las cosas tenga un aspecto en particular. Esto es, a partir de un fenómeno contemporáneo se trata de rastrear cómo han influido los saberes y discursos, así como su entrelazamiento con modos de ejercicio del poder, en el desarrollo y situación actual de dicho fenómeno.

La idea es rastrear y comprobar que en la historia detrás de las cosas hay “otra cosa bien distinta”; descubrir los armazones del poder y sus prácticas sociales. Este método de investigación cuestiona el desarrollo lineal que tradicionalmente se cuenta en la historia de las cosas, mostrando rutas alternativas. Por ello, no solo se pregunta por el origen de las ideas, los valores o las identidades sociales, sino que muestra cómo surgen a partir de relaciones de fuerza y estrategias de poder. En suma, intenta revelar la influencia que ha tenido el poder en la conformación de los discursos de verdad y en la configuración de formas de subjetividad.²⁷

En el caso en concreto, el método genealógico se usará para entender qué prácticas políticas y relaciones de poder han formado el presente del régimen internacional de los refugiados y qué entendimientos y discursos

²⁶ Foucault, Michel y Vázquez, José, *Nietzsche. La genealogía, la historia*, Valencia, Pre-Textos, 2008.

²⁷ Hansen, Lene, “Poststructuralism”, en Baylis, John, *et al.* (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2020, p. 181.

alternativos han sido marginados y olvidados. La genealogía intentará dar cuenta de cuáles han sido las racionalidades dominantes durante las cuatro fases de desarrollo del régimen, las preocupaciones y perspectivas que permitieron delinear, construir y definir al sujeto refugiado “genuino”, y las estructuras que sustentan la crisis contemporánea de los refugiados. Para ello, será necesario cuestionar la historia tradicionalmente contada: que el régimen de los refugiados tiene como base una visión humanitaria, de protección y de derechos humanos.

1. 1914-1945: los inicios del control

El régimen internacional de los refugiados tiene su origen en las caóticas condiciones que siguieron al estallido de la Primera Guerra Mundial. El gran número de personas que se vieron forzadas a huir como resultado de la Revolución rusa, el genocidio armenio, la desintegración de los imperios Otomano y Austrohúngaro y la reconfiguración de los Estados-nación tras la Primera Guerra Mundial exigieron una respuesta por parte de la comunidad internacional en la materia.

Con anterioridad al estallido de la guerra no existía un control efectivo de migrantes.²⁸ Sin embargo, con la guerra se avivaron los temores sobre el “enemigo en casa”, los cuales fueron el telón de fondo para la introducción de los primeros controles que se impusieron a los movimientos migratorios. Al finalizar la guerra, se redefinieron los territorios y las fronteras y se reconstruyó el concepto de nacionalidad; a la par, tuvo lugar la introducción sistemática de controles migratorios restrictivos en la mayoría de los Estados.²⁹ De estos años data la creación de los pasaportes³⁰ —cruciales para el control de la admisión de refugiados— y el uso del procedimiento

²⁸ Ortega Velázquez, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, 2014, pp. 637-686.

²⁹ Ngai, Mae M., “The Strange Career of the Illegal Alien: Immigration Restriction and Deportation Policy in the United States, 1921-1965”, *Law and History Review*, vol. 21, núm. 1, 2003, pp. 69-107.

³⁰ Torpey, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

de deportación, herramienta clave para deshacerse de los “migrantes indeseables” y “falsos refugiados”, categorías de extranjeros que se generalizaron desde este tiempo.³¹

Al terminar la guerra, y como resultado de la firma del Tratado de Versalles, en 1919 surgió el primer intento de organización formal de la comunidad internacional: la Sociedad de Naciones. El nuevo organismo internacional se enfrentó a problemas de enormes proporciones: Europa contaba con nuevos países surgidos de los antiguos imperios europeos desmembrados; había conflictos fronterizos entre minorías étnicas y nacionalistas, y en Rusia, con el derrocamiento de la monarquía zarista y el ascenso de los bolcheviques al poder en 1917, había un sangriento conflicto civil. Como resultado, entre 1914 y 1922, había entre 4 y 5 millones de personas desplazadas forzosamente de sus países de origen: los refugiados.³²

En 1921 el Comité Internacional de la Cruz Roja solicitó apoyo a la Sociedad de Naciones para que brindara asistencia a más de 1 millón de rusos desplazados durante la guerra civil en su país. La Sociedad de Naciones nombró al explorador polar noruego Fridtjof Nansen como “Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa”, quien negoció con los Estados de recepción de los refugiados rusos la definición de su estatuto, protección legal, empleo y/o repatriación voluntaria. A su vez, convocó a una conferencia internacional en la cual se acordó el establecimiento de documentos de viaje e identidad para los refugiados: los “pasaportes Nansen”.³³ En 1922, la Sociedad de Naciones extendió la responsabilidad a Nansen: también se ocuparía de la situación de los aproximadamente 2 millones de griegos que huyeron como resultado de la guerra greco-turca y, posteriormente, de los refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos.³⁴

Skran sugiere que los “pasaportes Nansen”, además de ayudar a los refugiados a viajar, también tenían como fin “ayudar a los gobiernos a contar y

³¹ Noiriél, Gérard, *Refugiés et sans-papiers: la république face au droit d'asile, XIXE-XXE siècle*, París, Hachette Littérature, 1998, p. 226.

³² Hobsbawm, Eric J., *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica-Grijalbo Mondadori, 1998, p. 59.

³³ ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria Editorial, ACNUR, 2000, p. 18.

³⁴ ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, San José-ACNUR, 1992.

monitorear a sus poblaciones de refugiados”.³⁵ Noiriel sostiene que la relativa facilidad con la que se instituyó este pasaporte en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial sólo fue posible porque los Estados europeos creían que facilitaría la repatriación masiva de los refugiados desplazados por la guerra y la Revolución rusa.³⁶ En suma, el sistema del pasaporte Nansen tenía como principal objetivo estabilizar, monitorear y controlar el movimiento de refugiados. Ciertamente también tuvo un efecto humanitario porque facilitó el movimiento de aquellos refugiados que sin él se habrían quedado sin poder viajar por carecer de un documento de identidad, el cual era imprescindible tener para poder cruzar fronteras internacionales, dada la gran cantidad de controles fronterizos que ya había en toda Europa para esos años.

Para 1930 Nansen había muerto y su encargo encontró continuidad, por un tiempo, en la Oficina Internacional Nansen. Sin embargo, la crisis económica mundial de 1929-1933 afectó fuertemente a Europa y permitió el ascenso de las fuerzas políticas fascistas. En Alemania el ascenso de Hitler al poder en 1933 y su idea de una raza aria superior provocó que para ese año se produjera un éxodo de judíos motivado por el recrudecimiento de las medidas represivas en su contra. Esto dio origen a que en ese año se nombrara al estadounidense James McDonald como “Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”. No obstante, su labor no fue fácil: la Sociedad de Naciones se encontraba en plena crisis de legitimidad tras la salida del organismo internacional de Alemania, Italia y Japón, y había una nula solidaridad de sus demás miembros para ayudar financieramente a estos refugiados.³⁷

Para 1935 la situación de los judíos en Alemania era cada vez más insostenible al verse privados de la ciudadanía y del derecho al voto. El éxodo aumentó, pero la Sociedad de Naciones no mostró disposición de adoptar medidas más enérgicas a favor de esos refugiados. Decepcionado, McDonald renunció a su cargo en diciembre de 1935 y en su carta de renuncia dejó en claro que el problema de los refugiados era de naturaleza política y

³⁵ Skran, C., “Historical Development of International Refugee Law”, en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, p. 7.

³⁶ Noiriel, G., *Refugiés et sans-papiers...*, cit., p. 106.

³⁷ ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria Editorial, ACNUR, 2000, p. 18.

no meramente legal o humanitaria, por lo que debían realizarse esfuerzos para eliminar o mitigar las causas que *creaban* a los refugiados alemanes.³⁸ Se estima que en los dos años que duró su encargo ayudó a reasentar a unos 80,000 judíos, sobre todo en Palestina.³⁹

Los trabajos de Nansen y McDonald en el periodo entreguerras mundiales dieron pie a la adopción de una serie de acuerdos internacionales que constituyen los primeros esfuerzos para definir al sujeto refugiado: el Acuerdo sobre Refugiados Rusos, del 5 de julio de 1922; el Acuerdo sobre Refugiados Armenios, del 31 de mayo de 1924; el Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados (sirios y turcos), del 30 de junio de 1928; la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933; el Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar, del 30 de julio de 1935; el Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania, del 4 de julio de 1936; la Convención de Refugiados venidos de Alemania, del 10 de febrero de 1938, y el Convenio para Brindar Documentos de Viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España, del 15 de octubre de 1946.⁴⁰

Estos avances normativos dan cuenta de que la principal preocupación de los Estados no era la de asistir a los refugiados sino la de controlarlos, ya que en estos años el régimen funcionó de manera temporal y con base en grupos y categorías específicas de refugiados, caracterizadas por su origen nacional y el territorio del que salieron, sin hacer generalizaciones aplicables a personas perseguidas de otros orígenes. En opinión de Holborn, que el estatuto de refugiado tuviera este carácter tan limitado y transitorio facilitaba el asentamiento de estas personas y su control, en aras de evitar las complicaciones políticas relacionadas con la ayuda a los refugiados, por ejemplo la actividad política subversiva en contra de los gobiernos responsables de su exilio. Estas dificultades también se eliminaban casi por completo si las oficinas locales de refugiados tenían la facultad de decidir qué personas calificaban dentro de la definición aceptada de “refugiado” y quiénes no.⁴¹ Así, queda claro que el enfoque de estos avances normativos,

³⁸ Jennings, R. Y., “Some international law aspects of the refugee question”, *British Yearbook of International Law*, vol. 20, 1939, p. 110.

³⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 19 y 20.

⁴⁰ ACNUR, *Refugees without an Asylum Country No. 15 (XXX) – 1979*, ACNUR, 1979, p. 3.

⁴¹ Holborn, Louise W., “The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938”, *American Journal of International Law*, vol. 32, núm. 4, 1938, p. 703.

en vez de la protección, era la gestión, el control y la despolitización de los refugiados a través de burocratizar el procedimiento para la obtención de la condición de refugiado.

2. 1945-1980: consolidación del control y la regulación de los refugiados

A. El fin de la Segunda Guerra Mundial y las políticas de la Guerra Fría

La Segunda Guerra Mundial interrumpió los esfuerzos emprendidos a favor de los grupos específicos de refugiados y ocasionó más desplazamientos humanos en proporciones nunca antes vistas. Se calcula que en mayo de 1945 había en Europa más de 40 millones de personas desplazadas, además de 11.3 millones de trabajadores forzosos y otros desplazados que las fuerzas aliadas encontraron en el territorio de la derrotada Alemania fascista. Antes del final de la guerra, en noviembre de 1943, se dio el primer paso hacia la creación de una organización mundial de ayuda a los refugiados: la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA), la cual apoyó la repatriación, entre mayo y septiembre de 1945, de aproximadamente 7 millones de personas.⁴² Curiosamente, la UNRRA estuvo auspiciada por las fuerzas aliadas que, más allá de considerar el bienestar de los refugiados, estaban preocupadas por el desorden que podría causar la autorrepatriación descontrolada de las personas desplazadas por la guerra.⁴³

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial el mundo quedó dividido en dos bloques, el capitalista y el socialista, la cual propició el inicio de la era de la Guerra Fría, cuyas políticas guiaron el manejo del régimen internacional de los refugiados a través de la concesión del asilo a los disidentes de un bloque u otro con el fin de presionar política y económicamente al bloque contrario. Además, en estos años el régimen también estuvo gestionado a modo de satisfacer las necesidades y los intereses prácticos de los Estados, como el atraer refugiados calificados que fueran profesionistas, incluidos médicos y científicos en los procesos de reconstrucción tras la guerra.⁴⁴

⁴² ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 15-17.

⁴³ Malkki, Liisa H., "Refugees and exile: from "Refugee Studies" to the national order of things", *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995, p. 499.

⁴⁴ Chimni, B. S., "The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies", *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, 2008, pp. 11-29.

La UNRRA funcionó hasta 1947 porque Estados Unidos, que financiaba el 70% de sus actividades, no estaba de acuerdo en la repatriación de refugiados a los nuevos países socialistas, por lo que retiró su apoyo económico y ejerció fuertes presiones para que se creara una nueva organización de ayuda a los refugiados pero con una orientación diferente.⁴⁵ Ya bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1947 se creó la Organización Internacional de los Refugiados (OIR), un organismo temporal y de mandato limitado (originalmente hasta 1950) que tuvo como fin registrar, clasificar y dar protección legal y política a aquellos refugiados que se sentían incapaces de regresar a sus países de origen, así como ayudarlos en su reasentamiento y reinserción en terceros países.⁴⁶

En realidad, la creación de la OIR fue la respuesta de Occidente a los intentos soviéticos de que sus ciudadanos fueran devueltos a la fuerza, muchos de los cuales habían sido desplazados y hechos prisioneros por los alemanes durante la guerra. De hecho, el mandato de la OIR iba claramente encaminado a reasentar a los refugiados en terceros países con el fin de que no regresaran a los países socialistas. Por ello, la OIR sólo ayudó a la repatriación de 73,000 refugiados, una cifra muy menor comparada con el más de 1 millón de refugiados que ayudó a reasentar en Estados Unidos (que recibió cerca de la tercera parte de ellos), Australia, Israel, Canadá y varios países de América Latina.⁴⁷ Los países occidentales receptores argumentaron que el reasentamiento de los refugiados ayudaba a “descongestionar” una Europa devastada por la guerra. Sin embargo, el verdadero interés radicaba en poner presión al bloque socialista y usar la mano de obra de los refugiados en las economías de los países de reasentamiento en un tiempo de plena reconstrucción tras el fin de la guerra.⁴⁸

En este periodo aparecieron dos elementos que son clave en el derecho internacional de los refugiados contemporáneo:

- 1) La *determinación individual* del estatuto de refugiado, esto es, la calificación de la persona que solicita asilo como digna de merecer protec-

⁴⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 15-17.

⁴⁶ ACNUR, *Refugees without an Asylum Country...*, cit., p. 10.

⁴⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 20 y 21.

⁴⁸ Machado Cajide, Landy, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”, *Anuario Digital CEMI* 1, núm. 1, 2013, p. 94.

ción internacional por parte de las autoridades. Esto en virtud de que el Preámbulo de la Constitución de la OIR hace repetidas referencias a los refugiados “auténticos” y su anexo 1 crea categorías de aquéllos considerados como “indignos” de protección y asistencia internacional, entre ellos los migrantes económicos.⁴⁹

- 2) El *elemento objetivo o temor fundado* como criterio de elegibilidad, ya que en los procedimientos de la OIR y su predecesora, la UNRRA, se requirió a los solicitantes de asilo que probaran su persecución para respaldar su solicitud de la condición de refugiado; esto es, se les impuso la carga de probar su derecho al asilo.⁵⁰ Esto implicó echar a andar técnicas para probar la veracidad de la solicitud de asilo y terminar de calificar y juzgar al refugiado “genuino”.⁵¹

Al finalizar la guerra las potencias vencedoras convirtieron muchos de los antiguos campos de concentración nazis en “centros de reunión” para refugiados en aras de organizar a estas poblaciones. Malkki sostiene que en estos “centros” se inició por primera vez el seguimiento burocrático y la documentación de los refugiados sobre los que tomó forma la figura del sujeto refugiado contemporáneo.⁵² Además, como afirma Behrman, para el control y socavamiento de la figura del refugiado fue crucial el uso que se hizo del marco general de los refugiados —proporcionado por el derecho internacional— junto con el marco específico del procedimiento para determinar la condición de refugiado —proporcionado por las leyes nacionales de los Estados—. De este modo, los Estados pudieron aplicar un conjunto de normas internacionales, con toda la autoridad que conlleva, a través de un procedimiento de selección sobre el cual ellos tenían el control absoluto.⁵³

Para 1950, año en que la OIR debía cesar en sus funciones, aún quedaban 1 millón de refugiados en Europa sin solución y había posturas encontradas en relación con la labor que la OIR desarrollaba. Los Estados miembros de la ONU coincidían en que era necesario dar continuidad a la cooperación

⁴⁹ Hathaway, James C., “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 376.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 139.

⁵¹ Noiriél, G., *Réfugiés et sans-papiers...*, *cit.*, p. 152.

⁵² Malkki, “Refugees and exile...”, *cit.*, p. 500.

⁵³ Hathaway, J., “A Reconsideration of the Underlying Premise ...”, *cit.*, p. 144.

internacional para los refugiados, pero existían contradicciones respecto a los métodos y objetivos de esa cooperación. Estados Unidos, que aportaba más del 66% de los fondos, reprochaba el alto costo de su funcionamiento. Los países socialistas, por su parte, consideraban que la OIR había sido utilizada por Occidente como un instrumento político para impedir el retorno de sus nacionales.⁵⁴

B. *Institucionalización del control de los refugiados a través de la Convención de 1951*

En 1950 se creó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pero los países socialistas no vieron con buenos ojos su creación al sentirse políticamente agredidos por la tendencia de propiciar el reasentamiento de sus ciudadanos como refugiados en países occidentales, en lugar de promover su repatriación. Estados Unidos quería una institución que le costara menos dinero y que no participara en operaciones de asistencia de emergencia, sino que se limitara a concluir el reasentamiento de los refugiados a los que la OIR aún no había ofrecido una solución. Y los países de Europa occidental, los más afectados por el problema de los refugiados, abogaban por una organización fuerte, permanente, independiente, con propósitos múltiples y potestad para recaudar fondos y asistir a los refugiados.⁵⁵

Bajo este contexto, en 1951 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; sin embargo, desde sus trabajos preparatorios, afloraron diversas contradicciones por los intereses variados de los Estados partes. Del lado de los países occidentales, las negociaciones estuvieron encaminadas a limitar sus obligaciones legales hacia los refugiados.⁵⁶ Los Estados europeos abogaban por diseñar un régimen legal que creara condiciones seguras para repartir la carga de refugiados.⁵⁷ A Estados Unidos le preocupaba que

⁵⁴ Machado Cajide, L., “Aproximaciones sobre el surgimiento...”, *cit.*

⁵⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, *cit.*, pp. 21 y 22.

⁵⁶ Loescher, Gil, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford, OUP, 1996, p. 57.

⁵⁷ Schmahl, S., “Article 1b 1951 Convention”, en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011, p. 469.

se adoptara una definición universal de refugiado ya que implicaría firmar un “cheque en blanco”, por lo que promovió una definición restringida.⁵⁸ Paquistán, de otro lado, expresó su oposición a una definición de refugiado que excluyera de la protección a los no europeos, especialmente a los 14.5 millones de desplazados tras la partición de India y Pakistán en 1947, el mayor movimiento forzado de personas de la historia. Además, una definición tan restrictiva que se centrara solo en los europeos dejaría fuera dos movimientos forzados de personas de suma importancia: los 800,000 palestinos obligados a dejar sus hogares por los zionistas en 1948 y los refugiados creados por el estallido de la guerra en la península de Corea en 1950.⁵⁹

En relación con el “derecho de asilo”, aun cuando había un “poderoso” fundamento legal en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) que señala que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, la opinión prevaleciente fue la de no reconocer un derecho de asilo en la Convención de 1951, de modo que cada Estado pudiera preservar su potestad soberana de autorizar o no la entrada en su territorio a las personas que estimara pertinentes. Lo que se hizo fue reconocer el principio de no devolución, es decir, la obligación de los Estados de no expulsar ni devolver a un refugiado a otro Estado donde pueda sufrir persecución.⁶⁰

De este modo, es claro que lo que motivó la adopción de la Convención de 1951 no fue la preocupación internacional humanitaria de hacerse cargo de los refugiados, sino más bien una racionalidad de control de los refugiados en aras de que los Estados no se vieran inundados con masas de solicitantes de asilo no deseados. Por ello, aunque la Convención de 1951 aborda como tema central “la protección a los refugiados”, no reconoce el derecho de asilo en ninguno de sus apartados. Solo hace una débil mención a este derecho en su preámbulo, pero relacionada con lo oneroso que puede resultar para los Estados el concederlo: “Considerando que *la concesión del derecho de asilo* puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional...”.

⁵⁸ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., p. 28.

⁵⁹ Einarsen, T., “Drafting History of the 1951 Convention ...”, cit., p. 57.

⁶⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 29 y 30.

A partir de que la Convención de 1951 entró en vigor, los Estados comenzaron a utilizarla en el plano doméstico como un medio para restringir la entrada de solicitantes de asilo; a la par, empezaron a introducir sistemáticamente procedimientos de selección, vigilancia y detención. Por ejemplo, en Alemania Occidental se estableció un “procedimiento de reconocimiento” para evaluar la “calidad de refugiado” de los solicitantes en función de la definición del artículo 1A de la Convención. Y en Italia quiénes ingresaban ilegalmente al país eran retenidos en “centros de acopio” donde se evaluaba su “calidad de refugiados” antes de ser liberados.⁶¹

C. *La exclusión de los refugiados del Sur Global a través del Protocolo de 1967*

Después de 1951, el problema de los refugiados no sólo no cesó, sino que se reprodujo y diversificó. La concentración de los movimientos de refugiados se desplazó de Europa hacia África. Los conflictos de los años 50s y 60s en ese continente y el proceso de descolonización que ocasionó sangrientas guerras civiles, particularmente en la región de los Grandes Lagos, produjeron miles de personas desplazadas forzosamente que no calificaban para ser refugiadas en los términos de la Convención de 1951. De este modo, la norma internacional base en la materia se vio amenazada con volverse obsoleta por las limitaciones temporal y geográfica con las que nació y surgió la necesidad de actualizarla a través de un nuevo instrumento legal: el Protocolo de 1967.

La historia, como se cuenta a menudo, es que el Protocolo 1967 representa el cumplimiento de las aspiraciones universales de la Convención de 1951 al eliminar las limitaciones temporal y geográfica de la norma, pero esto es solo parcialmente cierto porque también existieron otros factores que influyeron en su adopción. Especialmente que en esos años los nuevos Estados independientes africanos estaban redactando su propio tratado internacional en la materia, el cual más tarde se convertiría en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre los Refugiados de 1969. Esto no fue visto con buenos ojos por muchos Estados partes

⁶¹ Weis, Paul, “The International Protection of Refugees”, *American Journal of International Law*, vol. 48, núm. 2, 1954, p. 216.

de la ONU ni por el ACNUR ya que amenazaba la hegemonía de la Convención de 1951. En consecuencia, y en aras de preservar su primacía, se adoptó el Protocolo de 1967 para extender la protección de la Convención a los nuevos grupos de refugiados.⁶² Sin embargo, como Shah sostiene: “La principal intención detrás de la adopción del Protocolo era facilitar el mantenimiento de la influencia poscolonial en África a través de la agencia del ACNUR”.⁶³

De este modo, la racionalidad que guió la adopción del Protocolo de 1967 fue la de afianzar el alcance y la supremacía de la Convención de 1951 y no un enfoque humanitario universal hacia el refugiado; en otras palabras, primó la ley de los refugiados sobre las personas refugiadas. Por ello, el nuevo instrumento legal no alteró la restrictiva definición de refugiado establecida en el artículo 1o. de la Convención de 1951 cuando justamente representaba la oportunidad idónea para hacerlo y ampliar la protección. Más bien la reafirmó y fortaleció porque con el Protocolo esta definición de refugiado asumió un carácter universal e indefinido. Así, el nuevo instrumento legal sirvió para dejar fuera de la protección internacional a la abrumadora mayoría de migrantes forzados contemporáneos del Sur Global, quienes huían de condiciones de guerra civil, desastres naturales y dificultades económicas, razones no válidas para obtener la condición de refugiado, según la Convención de 1951 y su Protocolo.⁶⁴

En los años siguientes, conflictos desde distintas latitudes generaron millones de refugiados alrededor del mundo: en 1971, la independencia de Bangladesh provocó la huida de aproximadamente 10 millones de refugiados bangladeshíes a la India: el mayor desplazamiento de refugiados de la segunda mitad del siglo XX.⁶⁵ Le seguirían los refugiados tibetanos en la India; los rohingyas de Birmania que huyeron a Bangladesh; los asiáticos expulsados de Uganda por el presidente Idi Amin en 1972; y los refugiados de Camboya, Laos y Vietnam tras las convulsiones políticas que afectaron

⁶² Holborn, L., “The Legal Status of Political Refugees...”, *cit.*, p. 185.

⁶³ Shah, Prakash, *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*, Londres, Cavendish, 2000, p. 103.

⁶⁴ Hathaway, J., “A Reconsideration of the Underlying Premise...”, *cit.*, p. 162.

⁶⁵ Banerjee, P., “Forced Migration in South Asia”, en Fiddian-Qasmiyeh, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 613.

taron a esos países desde 1975.⁶⁶ El éxodo de Indochina se prolongó más de veinte años, durante los cuales más de 3 millones de personas huyeron de sus países.⁶⁷

A la par, desde la década de los setenta se formó una distancia cada vez mayor entre los países desarrollados de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y las naciones del Sur Global (africanas, latinoamericanas, varias asiáticas e incluso algunas europeas) en los aspectos industrial, tecnológico y educativo, así como en los niveles de bienestar económico. Esto tuvo como consecuencia un mayor volumen de migración internacional, lo cual llevó a que las potencias desarrolladas adoptaran una actitud defensiva y endurecieran sus políticas migratorias, lo cual impactaría de un modo determinante el tratamiento de los refugiados en los años venideros.

3. 1982-2001: los refugiados como peones en los juegos geopolíticos de los Estados dominantes

La tercera fase se caracterizó por el aumento de las tensiones de la Guerra Fría y las luchas de poder en el tercer mundo. Proliferaron los golpes de Estado en estos países y las intervenciones de las democracias occidentales en sus guerras civiles, provocando su intensificación y la producción de grandes flujos de refugiados.⁶⁸ Los Estados dominantes tenían, como hasta ahora, evidentes intereses estratégicos para conceder el asilo y utilizaron a los refugiados 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 muyahidín 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.⁶⁹

Así, los años ochenta se caracterizaron por los sucesivos movimientos forzados de población en los que comenzaron a mezclarse factores de or-

⁶⁶ Mcconachie, K., "Forced Migration in South-East Asia and East Asia", en Fiddian-Qasmieh, E. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 627.

⁶⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., pp. 67-89.

⁶⁸ Chimni, B. S., "The Birth of a «Discipline»...", cit., p. 13.

⁶⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., p. 7.

den económico y político. Por ejemplo, en el Cuerno de África, una serie de guerras, exacerbadas por el hambre, provocaron que millones de personas huyeran de sus hogares, como los etíopes que huyeron a países vecinos como Sudán, Somalia y Yibuti en una de las migraciones forzadas más representativas de la década de los ochenta.⁷⁰ En Afganistán —una región de importancia estratégica— la invasión soviética causó la expulsión de 6 millones de afganos hacia Pakistán e Irán.⁷¹ En Centroamérica, tres guerras distintas —en Guatemala, El Salvador y Nicaragua— desembocaron en el desplazamiento de más de 2 millones de personas.⁷² Y en América del Sur, el derrocamiento en Chile en 1973 del gobierno de Salvador Allende y la instauración de una junta militar en Argentina en 1974 produjeron cerca de 1 millón de refugiados.⁷³

Finalmente, tras la caída de la cortina de hierro en 1989, miles de europeos procedentes de los países socialistas —en los que estaban ocurriendo una serie de cambios sociopolíticos— empezaron a llegar a los países desarrollados de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia, lo cual influyó en el establecimiento de nuevas restricciones para acceder al asilo en estos países. En Europa, por ejemplo, se instrumentó una política de desviación de los refugiados hacia terceros países y se aplicó más rigurosamente la Convención de 1951, a fin de excluir a las personas que no cumplieran cabalmente con la definición de refugiado. En Estados Unidos se instauró una política de asilo selectiva y desigual que otorgó protección a las personas procedentes de países comunistas (como los cubanos), pero se la negó a las procedentes de El Salvador,⁷⁴ Guatemala y Haití, aduciendo que se trataba de migrantes económicos y no de refugiados.⁷⁵

⁷⁰ Kibreab, G., “Forced Migration in the Great Lakes and the Horn of Africa”, en Fiddian-Qasmiyeh, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 573 y ss.

⁷¹ Monsutti, A. y Balci, B., “Forced Migration in Broader Central Asia”, en Fiddian-Qasmiyeh, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 599.

⁷² ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000...*, cit., p. 117.

⁷³ Zolberg, Aristide R. *et al.*, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

⁷⁴ Coutin, Susan Bibler, *Exiled Home: Salvadoran Transnational youth in the Aftermath of Violence. Global Insecurities*, Durham, Londres, Duke University Press, 2016.

⁷⁵ Ramji-Nogales, Jaya *et al.*, *Refugee Roulette Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform*, Nueva York, NYU Press, 2009.

4. 2001 a la actualidad: institucionalización de la gestión racista del asilo

La cuarta fase del régimen internacional de los refugiados está marcada por la amenaza mundial del terrorismo, la violencia criminal y de género, el exacerbamiento del cambio climático, el extractivismo y la pandemia por C-19. 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 económica, racial y culturalmente inferiores. Además, ha ido en aumento la desconfianza y deslegitimación de las motivaciones de los solicitantes de asilo del tercer mundo, a quienes se les considera como migrantes económicos y una amenaza para la seguridad de los Estados. Esto ha tenido como resultado la implementación de estrictos controles, tanto en las fronteras físicas como en los procedimientos migratorios y de asilo.

La situación posterior al 11 de septiembre de 2001 ha dado lugar a una mayor colaboración entre las autoridades encargadas del asilo y la inmigración y los servicios de inteligencia y la policía; en suma, a un escenario de securitización⁷⁶ de las migraciones.⁷⁷ La guerra global contra el terrorismo se ha utilizado como pretexto para incrementar el ámbito de las exclusiones de la Convención de 1951, lo cual ha permitido que se amplíen los motivos para la detención y que se deniegue a los solicitantes no sólo el asilo sino el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y que se facilite su expulsión sumaria. El elemento central que los Estados juzgan en las solicitudes de asilo es que los futuros refugiados no sean un riesgo potencial para su seguridad. Ello en virtud de que, en su opinión, “el asilo es una excepción [a su soberanía nacional] que permite pasar a demasiada gente”.⁷⁸ Lo anterior ha tenido como resultado que se insti-

⁷⁶ La “securitización” es un término desarrollado por la *Copenhagen School of Critical Security Studies* para nombrar al proceso mediante el cual un fenómeno político y social es comprendido a través de una “óptica securitaria” que justifica la adopción de medidas especiales que exceden el marco jurídico y los procedimientos ordinarios de decisión política. Wæver, O., “Securitization and Desecuritization”, en Lipschutz, R. D., (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

⁷⁷ Campesi, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder*, vol. 3, 2012.

⁷⁸ *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, ACNUR-Icaria Editorial, 2006.

tucionalice una gestión racista del régimen internacional de los refugiados; esto es, que se utilicen las burocracias para hacer cumplir políticas racistas cuyo fin es seleccionar a los refugiados deseables de los indeseables.⁷⁹

Esta forma de racismo no se basa simplemente en una noción de superioridad biológica, sino en el hecho de que la diferencia cultural conduce al colapso social y pone en peligro a la nación.⁸⁰ La diferencia cultural y el miedo al “otro” son la base de este nuevo racismo puesto que se cree que ese miedo a las diferencias culturales ha contribuido a la continuidad de la cultura y la nación.⁸¹ Al respecto, Barker afirma:

...si no fuera por los sentimientos de pertenencia, de compartir tradiciones, costumbres, creencias, idiomas —en una palabra, cultura— no habría sociedad. No podríamos vivir juntos y cooperar. Por tanto, la existencia de temores sobre el daño a la unidad de la nación es una prueba de que la unidad está amenazada. Los miedos se validan por sí mismos. Para los sentimientos, las costumbres componen lo más valioso de la nación. La nación es su “modo de vida”.⁸²

Como Ibrahim anota, los Estados desarrollan tradiciones que, junto con los sistemas de justicia y los derechos, brindan seguridad a su población y garantizan la seguridad y estabilidad de la nación. Por ello, se considera que los migrantes y refugiados, al traer consigo diferentes culturas, pueden romper las tradiciones existentes y desequilibrar la nación; o, en última instancia, llevar a su desaparición. En suma, bajo esta óptica, las diferencias culturales amenazan la forma de vida existente. Por tanto, se considera racional preservar la propia cultura mediante la exclusión de grupos culturales distintos, como los migrantes y refugiados. Esta creencia negativa, que descansa sobre la base de una membresía social, no solo es discriminatoria y prejuiciosa, sino una expresión clara de racismo.⁸³

⁷⁹ Estévez, Ariadna, “Refugees and Forced Migration”, en Baylis, John *et al.* (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2020, p. 407.

⁸⁰ Barker, M., *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*, London, Junction Books, 1981, p. 24.

⁸¹ Ibrahim, Maggie, “The Securitization of Migration: a Racial Discourse”, *International Migration*, vol. 43, núm. 5, 2005, p. 165.

⁸² Barker, M., *The New Racism...*, *cit.*, p. 17.

⁸³ Ibrahim, M., “The Securitization of Migration...”, *cit.*, p. 166.

Así pues, en la etapa actual, el régimen internacional de los refugiados ha pasado de tener una racionalidad de control a una de selección de los refugiados más deseables bajo lógicas racistas.⁸⁴ Para ello, los Estados liberales han puesto en marcha distintas políticas con el fin de que lleguen a sus territorios sólo los refugiados deseables o, dicho de otro modo, de que lleguen el menor número posible de refugiados indeseables: los del tercer mundo.

A. Los acuerdos de “tercer país seguro” y “primer país de llegada”: políticas que desvían a los refugiados indeseados al tercer mundo

Los Estados a donde llegan los solicitantes de 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 del Norte Global 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” que trasladan a sus solicitantes de asilo a otros países, y con ello sus responsabilidades de protección internacional. En la práctica, esto ocasiona que en la actualidad haya dos regímenes de asilo funcionando simultáneamente: uno en el tercer mundo y otro en el norte global.⁸⁵

Bajo la figura del “primer país de llegada”, los solicitantes de asilo pueden ser devueltos 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”, los solicitantes de asilo pueden ser devueltos 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 a través de un acuerdo bilateral o multilateral que hace responsable a dichos Estados de otorgar la protección internacional.⁸⁶

Estas prácticas han sido posibles a través de la instrumentalización de la Convención de 1951 ya que ésta no las contempla ni obliga, en ningún

⁸⁴ Zetter, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 1, 1991.

⁸⁵ Ortega Velázquez, Elisa, “Asilo: ¿Derecho humano o prerrogativa del Estado?”, *Revista Temas de Derecho Constitucional*, vol. 1, 2019, p. 77.

⁸⁶ 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*, ACNUR, 2018, párr. 3 y 4.

lado, a que las personas reciban asilo en los Estados con los que puedan tener algún lazo o por los que hayan transitado. De hecho, el origen de estas figuras se remonta a fines de los años ochenta en Europa: la figura del “tercer país seguro” primero estuvo contemplada en la legislación de Dinamarca, en la llamada “Cláusula Danesa” de 1986, y posteriormente en el resto de países europeos, los cuales la incluyeron por el temor de que fueran vistos como de “más fácil” acceso al asilo.⁸⁷ Su uso 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 ACNUR, por su parte, avaló el uso de estos mecanismos a nivel global en 1989, coincidentemente cuando las migraciones empezaron a tomar un giro securitario, bajo el argumento de que lo que no está prohibido está permitido.⁸⁸ Señaló que los refugiados no tienen un derecho irrestricto de elegir el país de asilo, aunque “sus intenciones deberían tomarse en consideración”.⁸⁹ La retórica que justifica estas figuras es que reducen los movimientos migratorios irregulares ulteriores, se evita la creación de situaciones de refugiados en “órbita”, además de que se fomenta la cooperación internacional y la responsabilidad compartida.⁹⁰

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* —especialmente 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

⁸⁷ Noll, Gregor, *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, The Hague, London, Martinus Nijhoff, 2000.

⁸⁸ ACNUR, *Problem of refugees and asylum-seekers who move in an irregular manner from a country in which they had already found protection*, núm. 58 (XI) – 1989, ACNUR, 1989.

⁸⁹ ACNUR, *Refugees without an Asylum Country No. 15 (XXX)–1979*, ACNUR, 1979.

⁹⁰ ACNUR, *Consideraciones legales...*, cit., p. 3.

internacionales de derechos humanos, incluyendo la protección contra la devolución y el acceso a buscar un empleo remunerado.⁹¹

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 porque permite garantizar y proteger los derechos fundamentales e inderogables a la vida, libertad, seguridad e integridad de las personas perseguidas. Por ello, el traslado de un solicitante de asilo a un tercer Estado donde corra peligro su vida, seguridad o libertad o donde pueda ser enviado a otro donde corra dichos riesgos (devolución indirecta) es una violación del principio de no devolución.

En este sentido, en 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señaló 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, deportación, expulsión, extradición o 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, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto 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*.⁹²

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

⁹¹ *Ibidem*, párrafos 2-5.

⁹² CoIDH, *Opinión Consultiva Oc-25/18, de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5o., 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, CoIDH, 2018, párrafo 179, 81, 90.

ACNUR, es contradictorio con la base del derecho de asilo, el principio de no devolución, ya que rompe con la señalada narrativa de protección de esta institución: evitar que las personas sean perseguidas y que su vida, seguridad o libertad corran peligro.

Además de que los acuerdos de primer país de llegada y tercer país seguro carecen de una base legal al no estar previstos en la Convención de 1951, la práctica demuestra que cuando son aplicados el derecho de asilo queda vacío al quitarle su principal garantía: el principio de no devolución.⁹³ De hecho, a través de estos acuerdos, los países ricos disminuyen el número de solicitantes de asilo en sus territorios, evaden sus obligaciones de protección internacional y las trasladan a otros países (generalmente pobres). Por ejemplo, en el ámbito europeo, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han acordado tener una política común de asilo y refugiados, pero a costa de una gestión racista del asilo donde los derechos de las personas necesitadas de protección internacional carecen de relevancia a través de dos mecanismos: el Sistema Dublín⁹⁴ y el Acuerdo Unión Europea-Turquía de 2016.⁹⁵

B. La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016 y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018: políticas para una gestión racista del asilo

La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016 se adoptó con el fin de abordar las insuficiencias de los instrumentos base del régimen internacional de los refugiados en el contexto contemporáneo. Este proceso se había iniciado desde 2001 con las Consultas Globales sobre Protección Internacional del ACNUR, las cuales concluyeron que la Convención de 1951 sigue siendo la piedra angular del sistema de protección internacional y que los países deben definir al sujeto “refugiado” de un

⁹³ Ortega Velázquez, Elisa, ¿México como tercer país (in)seguro? *El asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 29.

⁹⁴ Gil-Bazo, María-Teresa, “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection Assessing State Practice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, núm. 1, 2015, pp. 42-77.

⁹⁵ Lucas, Javier de, “Refugiados como «moneda de cambio». Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 12, 2016, pp. 17-32.

modo más amplio a como lo define la Convención de 1951, así como usar mecanismos adicionales (protección complementaria) para proteger a los refugiados que no encuadran en la definición de la Convención.⁹⁶

Sin embargo, la Declaración no prosiguió con la labor de las Consultas Globales de 2001. En realidad, fue emitida con la misma retórica que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, del 25 de septiembre 2015, la cual, a la par de “reconocer las contribuciones positivas de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible”, enfatiza los *problemas complejos* que plantean “el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos”.⁹⁷

En esta tónica, la Declaración de Nueva York llama al diseño de una política que prevenga que los refugiados huyan o busquen asilo en los países ricos, lo cual puede verse en afirmaciones como:

18. Invitamos a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a colaborar con los Estados y celebrar consultas con todos los interesados pertinentes. El objetivo sería aliviar las presiones sobre los países de acogida afectados, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad.

Aún más, la Declaración invita al sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones de refugiados y migrantes, a participar en alianzas para apoyar estos fines.⁹⁸ Con esto, el enfoque del régimen internacional de los refugiados pasó de ser una responsabilidad estatal en materia de derechos humanos y asistencia humanitaria a una cooperación de actores no estatales, lo cual contribuye a diluir más las obligaciones estatales en la materia.⁹⁹ En suma, la declaración fue un llamado a los gobiernos, la sociedad civil y la iniciativa privada para trabajar juntos en un intento por evitar que más solicitantes de asilo lleguen a los países ricos.¹⁰⁰

⁹⁶ ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales del ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, ACNUR, Icaria Editorial, 2010.

⁹⁷ ONU, *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Nueva York, ONU, 2015.

⁹⁸ ONU, *Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes*, 2016, Nueva York, ONU, 2016.

⁹⁹ Estévez, A., “Refugees and Forced Migration...”, *cit.*, p. 416.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 417.

Esta perspectiva finalmente se cristalizó en los Pactos Globales sobre Migración y Refugiados de 2018. Específicamente, en el Pacto de Refugiados se reafirmaron los objetivos de la Declaración de Nueva York de “aliviar las presiones sobre los países de acogida” a través del involucramiento de los países del tercer mundo en la recepción de solicitantes de asilo.¹⁰¹ A cambio, los países ricos y el sector privado se comprometieron a invertir en servicios e infraestructura en estos países.¹⁰² Además, el Pacto es claro en señalar que el acceso a los países desarrollados solo se podrá hacer a través de medios “legales” limitados como reunificación familiar, becas de estudiante o visas humanitarias.¹⁰³ De este modo, los Pactos Globales sobre Migración y Refugiados de 2018 son un esfuerzo más para transferir las obligaciones internacionales de protección de los países ricos a los países del tercer mundo, en aras de que los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo no lleguen a los países ricos, a la par de asegurar ganancias para los negocios internacionales.¹⁰⁴

V. RACIONALIDAD BIOPOLÍTICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ASILO: SELECCIÓN, CONTROL Y EXCLUSIÓN, NO PROTECCIÓN

Los movimientos forzados de personas a gran escala desafían los proyectos de los Estados de asegurar la manejabilidad y productividad de las poblaciones. Por ello, desde sus inicios, el régimen internacional de los refugiados ha estado influenciado por dos elementos del paradigma biopolítico: 1) la gestión efectiva de la población en aras de promover los intereses, la riqueza y fuerza de los Estados dominantes, lo cual se puede ver desde la primera fase de desarrollo del régimen, y 2) el control de la población a través de discursos y tecnologías de poder (biopolíticas), lo cual también se aprecia en las distintas etapas del régimen con la securitización de las migraciones y la retórica humanitarista, asistencial y de derechos humanos que gira en torno al asilo.

A través de los años, el régimen internacional de los refugiados se ha gestado como una parte de la política migratoria que surgió a partir de la

¹⁰¹ ONU, *Pacto Mundial Sobre los Refugiados*, párrafo 7.

¹⁰² *Ibidem*, párrafo 32.

¹⁰³ *Ibidem*, párrafo 95.

¹⁰⁴ Estévez, A., “Refugees and Forced Migration...”, *cit.*, p. 415.

preocupación generalizada de los Estados de controlar sus fronteras y, en este sentido, de reafirmar su derecho de decidir quién puede entrar en sus territorios y quién no. Como Hathaway apunta, sus orígenes se pueden encontrar en la necesidad estatal de “gobernar las interrupciones de la migración internacional regulada de acuerdo con los intereses de los Estados”.¹⁰⁵

De este modo, el control de la migración y el asilo están indisolublemente unidos y las preocupaciones y los paradigmas utilizados para los refugiados son esencialmente los mismos que para el control general de la migración y van de la mano con el surgimiento y consolidación del Estado-nación moderno. Por ello, se puede afirmar que el régimen de los refugiados forma parte del dispositivo general de regulación migratoria. Sin embargo, durante mucho tiempo las leyes nacionales no diferenciaron claramente las clases de migrantes, incluidos los refugiados. Esto tendría lugar, como apunta Karatani,¹⁰⁶ hasta el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo cual sentaría las bases de la normativa contemporánea en materia de refugiados.

Las preocupaciones y perspectivas que fueron dando forma al espacio para el asilo y delineando al sujeto refugiado en los primeros años del régimen quedaron plasmadas en la base legal del sistema: la Convención de 1951, la cual construyó al sujeto refugiado “universal” y ha servido como patrón para juzgar la elegibilidad del sujeto refugiado; esto es, para calificar si las personas perseguidas merecen ser protegidas internacionalmente o no. La Convención definió al sujeto refugiado de un modo fijo y estático con el fin de excluir a otras personas perseguidas que no cumplan con los requisitos que señala. La relevancia de establecer una definición de refugiado a nivel legal radica en que se creó la distinción entre refugiados “verdaderos” y “falsos”. De hecho, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, que aparentemente es necesario para vigilar esta distinción, también puede ser un mecanismo para emitir juicios subjetivos y racistas sobre si el refugiado es digno de que se le otorgue el asilo o no.

Si bien los Estados que ratifican o se adhieren a un tratado internacional contraen obligaciones jurídicas vinculantes, seguimos viviendo en un con-

¹⁰⁵ Hathaway, J., “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law...”, *cit.*, p. 133.

¹⁰⁶ Karatani, Rieko, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: in Search of their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, núm. 3, 2005, p. 517.

texto donde la soberanía estatal juega un papel primario en las relaciones internacionales, hayan o no temas de derechos humanos comprometidos. Por ello, los instrumentos internacionales del Sistema Universal, que son la base actual del sistema legal de protección para los refugiados, no imponen a los Estados firmantes la obligación de otorgar la condición de refugiado a cada persona que les solicita asilo y tienen la libertad de establecer sus propias reglas, procedimientos e instituciones para procesar las solicitudes de asilo y tomar decisiones.

De este modo, y a pesar de que el derecho de buscar y recibir asilo está presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la actualidad es considerado como un derecho humano, a la fecha ningún instrumento legal internacional define qué es “asilo” ni establece la obligación de otorgarlo a los Estados.¹⁰⁷ En cambio, los Estados conservan un considerable margen de discreción para decidir a quién otorgarlo y, en este sentido, definir quién es una persona refugiada y merece ser protegida internacionalmente en caso de persecución, a través de sus normas nacionales que regulan los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.

A pesar de lo anterior, la narrativa dominante presenta al derecho internacional de los refugiados como un conjunto de normas con una visión humanitarista, asistencial y afín a los derechos humanos. Sin embargo, lejos de ser un medio para institucionalizar la preocupación de la comunidad internacional por el bienestar de las personas que se ven obligadas a huir de sus países, ha servido para institucionalizar la racionalidad de control y exclusión del régimen.¹⁰⁸ De este modo, detrás del derecho de los refugiados codificado en la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 se encuentra un enfoque biopolítico de gestión de las poblaciones y securitización de los flujos migratorios que preserva y fortalece la postestad de los Estados de decidir quién entra a sus territorios y quién no.

Así pues, desde sus inicios, el derecho internacional de los refugiados ha sido un aparato de control que identifica, clasifica y selecciona a una clase

¹⁰⁷ Goodwin-Gill, G., “The International Law of Refugee Protection”, en Fiddian-Qasmieh, E. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 42.

¹⁰⁸ Hathaway, J., “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law...”, *cit.*, p. 130.

limitada de personas perseguidas, a quienes califica y juzga como dignas de recibir protección internacional o no. La Convención de 1951 ha regularizado y normalizado el enfoque biopolítico del régimen al categorizar legalmente al sujeto refugiado y, de esta forma, ponerlo bajo el control y la gestión del orden jurídico internacional y los Estados. Así pues, tras una inspección más detallada, es posible apreciar que todos los aspectos del derecho internacional de los refugiados, esencialmente expresados en la Convención de 1951, y que tienen como base la neutralidad, universalidad y, sobre todo, la legalidad, al final de cuentas son elementos clave para la producción del sujeto refugiado genuino y, a la par, del migrante forzado indeseable.

VI. CONCLUSIONES

La llegada del nuevo milenio hizo patente el creciente número de conflictos y personas que carecen de la plena protección de su Estado y que requieren protección internacional al ser desplazadas de manera forzada. En los últimos veinte años los conflictos han afectado a distintos grupos de personas (mujeres, niños, LGBT, indígenas) y combinado varios tipos de violencia: estatal, de género, de mercado, criminal y medioambiental, en aras de alcanzar poder social o económico. Aún más, 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 estatales y los actores no estatales que ejercen el control *de facto* sobre territorios y personas, hay actores privados tolerados por el Estados —como el crimen organizado— que buscan tomar el control de la tierra, los cuerpos y territorios con fines económicos.

La situación descrita ha provocado que al menos 100 millones de personas se hayan visto obligadas a huir de sus hogares durante los últimos diez años (2010-2019), buscando refugio dentro o fuera de las fronteras de sus países.¹⁰⁹ Sin embargo, el contexto actual en materia de refugiados sugiere que estamos muy lejos de que el asilo sea un espacio donde el refugiado no sea perseguido. Más bien, parece propicio afirmar que el asilo es una ficción legal donde el refugiado no tiene protección contra la privación

¹⁰⁹ ACNUR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, Copenhague, ACNUR, 2020, p. 4.

de su libertad por parte del Estado de destino, ya sea literalmente, como es evidente en los centros de detención y *hotspots*, o figurativamente, en el sentido de que es forzado a formas de subjetivización y control a través del proceso de determinación de la condición de refugiado y su categorización legal.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 siguen siendo las piedras angulares del sistema de protección internacional de los refugiados y son presentados por el discurso hegemónico como instrumentos universales de derechos humanos destinados a proteger a los refugiados de la persecución, evitar su devolución a los lugares donde corre peligro su vida y garantizar de manera general sus derechos. Sin embargo, el asilo es una prerrogativa estatal y no un derecho humano y el régimen internacional de los refugiados es una biopolítica del dispositivo de regulación migratoria que sirve para intensificar el control fronterizo de los Estados frente a los movimientos incontrolados de migrantes forzados. Por ello, como Hathaway advierte, “el derecho de los refugiados ha sido históricamente valorado por los Estados porque es una forma política y socialmente aceptable de maximizar el control fronterizo frente a la migración involuntaria recurrente”.¹¹⁰

En tal virtud, la lógica que ha imperado en el derecho internacional de los refugiados ha sido una de gestión, selección y control del sujeto refugiado, así como una de exclusión del resto de migrantes forzados. Para tales efectos, la creación del sujeto refugiado, a través de una definición legal fija y que deja fuera a la inmensa mayoría de migrantes forzados, ha sido clave. En este sentido, la función principal de la Convención de 1951 en el contexto actual es evitar que la definición de refugiado se amplíe para incluir los fenómenos contemporáneos de desplazamiento forzado y persecución (como violencia generalizada y persecución por motivos de género), puesto que ello implicaría aumentar el espectro de protección del derecho internacional de los refugiados, lo cual nunca ha estado en la racionalidad de este cuerpo de normas.

La racionalidad biopolítica del régimen internacional de los refugiados no impide, sin embargo, que el asilo sea una institución que salva vidas cuando entra en funcionamiento. De hecho, en sus orígenes salvó las vidas de las

¹¹⁰ Hathaway, James C., “Why Refugee Law Still Matters”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 8, 2007, pp. 99 y 100.

víctimas de conflictos bélicos en Europa y del fascismo (minorías étnicas, religiosas, políticas, sexuales), así como de las personas perseguidas en la Guerra Fría. En el contexto contemporáneo, aunque a cuenta gotas, el asilo sigue siendo un mecanismo que salva las vidas de las personas que huyen de la opresión y el conflicto en sus regiones de origen. Estas personas cruzan fronteras internacionales para resistirse a vivir en espacios donde sus vidas, seguridad y libertad corren peligro. En este sentido es muy significativa la idea de Michel Foucault del asilo como el “derecho de los gobernados”. Al respecto, advierte que este derecho:

...no está relacionado con el derecho a tomar el poder, sino con el derecho a partir, a ser libre, a no ser perseguido —en otras palabras, en legítima autodefensa respecto del gobierno—. Habla del valor y lo deseable que es extender, en cualquier oportunidad contingente, los derechos de los gobernados como los derechos “de esos que ya no quieren ser gobernados”, o, en cualquier caso, a no ser gobernados aquí, de esta forma, por esa gente.¹¹¹

Entonces, el asilo es un mecanismo clave para que las personas que están en desacuerdo con el sistema en el que viven y que son perseguidas por esa razón se resistan a la opresión. Como tal, es preciso reinventarlo y desafiar los límites legales que lo conforman a través de estrategias de conducta.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, San José, ACNUR, 1992.
- 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*, ACNUR, 2018.
- ACNUR, *Directrices sobre la protección internacional: “Pertenencia a un determinado grupo social” en el contexto del artículo 1a(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2002.

¹¹¹ Foucault, Michel y Faubion, James D., *Power. Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Nueva York, New Press, 2000, p. xxxviii.

- ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 9: solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1a (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2012.
- ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 a (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*, ACNUR, 2002.
- ACNUR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, Copenhagen, ACNUR, 2020.
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria Editorial-ACNUR, 2000.
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, ACNUR-Icaria Editorial, 2006.
- 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 (XI) – 1989, ACNUR, 1989.
- ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales del ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, ACNUR, Icaria Editorial, 2010.
- ACNUR, *Refugees without an Asylum Country No. 15 (XXX) – 1979*, ACNUR, 1979.
- ACNUR, *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response (UNHCR)*, ACNUR, 1995.
- BANERJEE, P., “Forced Migration in South Asia”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- BARKER, M., *The New Racism: Conservatives and the ideology of the tribe*, Londres, Junction Books, 1981.
- BLACK, Richard, “Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy”, *International Migration Review*, vol. 35, núm. 1, 2001.
- CAMPESI, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder*, vol. 3, 2012.
- CHIMNI, B. S., “The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, 2008.
- CHIMNI, B. S., *International Refugee Law: A Reader*, New Delhi, Londres, Sage, 2000.

- Corte IDH, *Opinión Consultiva Oc-25/18, de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5o., 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, Corte IDH, 2018.
- COUTIN, Susan Bibler, *Exiled Home: Salvadoran transnational youth in the aftermath of violence. Global insecurities*, Durham, Londres, Duke University Press, 2016.
- COUTIN, Susan Bibler, *Nations of emigrants: shifting boundaries of citizenship in El Salvador and the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 2007.
- D'ESTEFANO, M., *Fundamentos Del Derecho Internacional Público Contemporáneo*, La Habana, Universidad de La Habana, 1985.
- DE LUCAS, Javier, “Refugiados como «moneda de cambio». Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 12, 2016.
- EINARSEN, T., “Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol”, en ZIMMERMANN, Andreas (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011.
- ESTÉVEZ, Ariadna, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, México, UNAM-UACM, 2018.
- ESTÉVEZ, Ariadna, “Refugees and Forced Migration”, en BAYLIS, John *et al.*, (eds.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2020.
- FOUCAULT, Michel y FAUBION, James D., *Power. Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Nueva York, New Press, 2000.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, “The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79”, Basingstoke England, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.
- FOUCAULT, Michel y VÁZQUEZ, José, *Nietzsche. La genealogía, la historia*, Valencia, Pre-Textos, 2008.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “El asilo en la práctica de los estados de América Latina y África”, *Informes de Investigación del ACNUR*, núm. 249, 2013.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “The Safe third country concept in international agreements on refugee protection assessing state practice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, núm. 1, 2015.

- GOODWIN-GILL, G., “The International Law of Refugee Protection”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- HANSEN, Lene, “Poststructuralism”, en BAYLIS, John *et al.*, (eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2020.
- HATHAWAY, James C., “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law”, *Harvard International Law Journal*, vol. 31, núm. 1, 1990.
- HATHAWAY, James C., “Why Refugee Law Still Matters”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 8, 2007.
- HOBBSAWM, Eric J., *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1998.
- HOLBORN, Louise W., “The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938”, *American Journal of International Law*, vol. 32, núm. 4, 1938.
- IBRAHIM, Maggie, “The securitization of migration: a racial discourse”, *International Migration*, vol. 43, núm. 5, 2005.
- Instituto de Derecho Internacional, “El Asilo en el derecho internacional público”, 5a. Comisión, Bath, Instituto de Derecho Internacional, 1950.
- JENNINGS, R. Y., “Some International Law Aspects of the Refugee Question”, *British Yearbook of International Law*, vol. 20, 1939.
- KARATANI, Rieko, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: in Search of their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, núm. 3, 2005.
- KIBREAB, G., “Forced Migration in the Great Lakes and the Horn of Africa”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- LOESCHER, Gil, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford, OUP, 1996.
- MACHADO CAJIDE, Landy, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”, *Anuario Digital CEMI* 1, núm. 1, 2013.
- MALKKI, Liisa H., “Refugees and Exile: from “Refugee Studies” to the National Order of Things”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995.
- MCCONACHIE, K., “Forced Migration in South-East Asia and East Asia”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

- MEZZADRA, Sandro, *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005.
- MONSUTTI, A. y BALCI, B., “Forced Migration in Broader Central Asia”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- NGAI, Mae M., “The Strange Career of the Illegal Alien: Immigration Restriction and Deportation Policy in the United States, 1921-1965”, *Law and History Review*, vol. 21, núm. 1, 2003.
- NOIRIEL, Gérard, *Réfugiés et sans-papiers: la république face au droit d’asile, XIXE-XXE siècle*, Paris, Hachette Littérature, 1998.
- NOLL, Gregor, *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, The Hague, Londres, Martinus Nijhoff, 2000.
- ONU, *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Nueva York, ONU, 2015.
- ONU, *Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes*, 2016, Nueva York, ONU, 2016.
- ONU, Pacto mundial sobre los refugiados, Marrakech, ONU, 2018.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Asilo: ¿Derecho humano o prerrogativa del estado?”, *Revista Temas de Derecho Constitucional*, vol. 1, 2019.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, 2014.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *¿México como tercer país (in)seguro? el asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- RAMJI-NOGALES, Jaya et al., *Refugee Roulette Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform*, Nueva York, NYU Press, 2009.
- RIGO, Enrica, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell’unione allargata*, Milán, Booklet Milano, 2007.
- SAN JUAN, César Walter, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo asilo-refugio a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”, en FRANCO, Leonardo (ed.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Buenos Aires, ACNUR, UNLA, IIDH, 2003.
- SCHMAHL, S., “Article 1b 1951 Convention”, en ZIMMERMANN, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011.

- SHAH, Prakash, *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*, Londres, Cavendish, 2000.
- SKRAN, C., “Historical Development of International Refugee Law”, en ZIMMERMANN, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, OUP, 2011.
- SQUIRE, Vicky, *The Exclusionary Politics of Asylum*, Londres, Palgrave Macmillan, London, 2008.
- TORPEY, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- VAUGHAN-WILLIAMS, Nick, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.
- WÆVER, O., “Securitization and Desecuritization”, en LIPSCHUTZ, R. D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.
- WALTERS, William, “Border/Control”, *European Journal of Social Theory*, vol. 9, núm. 2, 2006.
- WEIS, Paul, “The International Protection of Refugees”, *American Journal of International Law*, vol. 48, núm. 2, 1954.
- ZETTER, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 1.
- ZOLBERG, Aristide R. *et al.*, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.